UNIVERSITÉ DE RENNES - FACULTÉ DE DROIT

De l'Aspect Permanent de la Propriété
et de son application
à la Production Industrielle

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Rennes
le 13 Mai 1944, à 10 heures

PAR

Odette BERTIN-ROCHE
AVOCAT STAGIAIRE

JURY :

Président : M. R. LENOAN, Doyen
Suffragants : Mme LAGARDE, Professeur
M. R. HOUIN, Agrégé

NANCY
IMPRIMERIE NANCÉIENNE, 15, RUE GUSTAVE-SIMON

1944

UNIVERSITÉ DE RENNES - FACULTÉ DE DROIT

De l'Aspect Permanent de la Propriété
et de son application
à la Production Industrielle

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Rennes
le 13 Mai 1944, à 10 heures

PAR

Odette BERTIN-ROCHE
AVOCAT STAGIAIRE

JURY :

Président : M. R. LENOAN, Doyen
Suffragants : Mme LAGARDE, Professeur
M. R. HOUIN, Agrégé

NANCY
IMPRIMERIE NANCÉIENNE, 15, RUE GUSTAVE-SIMON
1944

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A MON MARI,

Le plus attentivement dévoué des camarades d'études et de travail.

A MES PARENTS,

Qu'ils trouvent ici le témoignage de ma reconnaissance et de mon affection.

A TOUS LES MIENS,

A MES AMIS,

De l'Aspect Permanent
de la Propriété
et de son application
à la Production Industrielle

Introduction

Il a déjà été trop écrit à propos de la propriété pour que nous ne désirions avant tout épargner au lecteur des redites fastidieuses, des lieux communs, l'examen approfondi de théories très souvent exposées.

Beaucoup de choses, au cours de ce travail, seront supposées connues. Notre dessein n'est pas de produire une compilation de tout ce qui a été dit au sujet de la propriété privée; il n'est pas de faire le choix entre un individualisme outrancier et le socialisme à la mode; ni de faire l'apologie d'une doctrine politique.

Or, nous le verrons, beaucoup ont confondu. C'est une politique qu'ils ont voulu servir, lorsqu'ils croyaient de bonne foi demeurer dans le domaine de l'examen des faits ou des spéculations philosophiques et juridiques. On peut dire tant de choses sur la propriété, qui flattent les esprits et les excitent ensuite. On peut trouver tant d'arguments dans le fatras des vieilles controverses où les hommes se sont plus de tous temps.

Et la propriété n'a souvent été qu'une source de conflits publics ou privés, de haines, de discordes, de déséquilibres, disons le mot, et nous verrons plus loin quel est son sens, parmi des hommes où devrait régner l'harmonie.

Il est tentant, pour ceux qui veulent réunir les suffrages, de se servir de ce mot, selon le résultat auquel ils veulent atteindre, à l'égard de ceux qu'il faut rallier. Ceux

qui manient cette arme de la propriété, quelle que soit leur opinion, ont toujours un même procédé qui est d'opposer l'individu à l'individu, l'individu à la société, les différents groupes entre eux.

Et cette propriété qu'ils louent ou qu'il abhorrent, qu'ils veulent rénover, remanier, selon le gré du moment, ils ne la connaissent pas. Elle n'est entre leurs mains que l'instrument facile et en même temps dangereux dont ils avaient besoin pour servir leurs passions.

Ils n'ont pas compris, avant de la revendiquer, que la propriété, abstraction faite de toute idée a priori, de toute rivalité et de toute lutte, était quelque chose de simple, de permanent. C'est ce dont il faut se pénétrer si l'on veut s'en faire une exacte notion.

Notre thèse, qui comprendra les deux parties qu'indique son titre, aura dans la première pour but d'exposer la conception de la propriété qui nous semble rationnelle.

Cette conception nous a été enseignée par M. le Doyen Senn, qui á su nous éclairer, en nous révélant à la fois et le fondement, et la simplicité de mécanisme de cette notion, en même temps qu'il mettait, par là même, fin aux incertitudes qui pouvaient nous troubler après les controverses dont nous avons parlé.

Nous voudrions faire ressortir dans cette première partie la continuité de cette notion, invariable dans la suite des temps, mais qui peut être mouvante dans ses modalités pour s'adapter aux circonstances nouvelles, et montrer que l'on ne peut bouleverser impunément ce qui n'est pas un pur concept, mais un fait aussi vieux que le monde, qui trouve son fondement dans la nature même de l'homme.

Ayant ainsi exposé notre pensée, nous pourrons aborder la deuxième partie de notre thèse, qui sera l'application de cette notion à l'exploitation des biens, dans le domaine particulier de la production industrielle.

Il s'agira, entre elles, de chercher l'harmonie.

Or, il pourrait sembler parfois, à la seule lumière de certaines doctrines, qu'il y ait un antagonisme entre ces deux données, que l'on veuille concilier l'inconciliable, ou que l'on soit conduit à une organisation socialiste de la propriété.

C'est pourquoi il paraissait nécessaire, avant d'aborder ces problèmes, d'avoir dépouillé tous les préjugés enracinés de la même façon chez ceux qui se disent d'opinions les plus adverses.

Nous pourrons ainsi montrer que certains événements, qui apparaissent comme des révolutions et des spoliations, font au contraire partie de la nature des choses sans laquelle *les sociétés ne pourraient exister, ni l'homme ne pourrait vivre.*

C'est là où réside l'intérêt du problème de l'exploitation des biens. Mal conduite, mal gouvernée, cette exploitation est nuisible à l'homme, au genre humain tout entier. L'individu et la famille en souffrent, la société se désagrège.

Or, la sauvegarde tant de l'individu que de la famille et de la société doit être le but de toutes les règles de droit et en particulier celui des règles de la propriété.

Le monde a pu durer seulement parce que les biens ont été mis à la disposition des individus pour leur conservation et celle des familles que la nature leur commandait de créer, et qui, se groupant, ont formé la société, garantie d'ordre, de stabilité, de durée. Conflits entre ces groupe-

ments petits et grands ? Conflits entre eux et l'individu ? Aucun ne doit être possible, car entre eux, conflits signifieraient destruction : disparition de l'individu si l'on détruit la famille et la société qui l'aident à vivre; négation de la famille et de la société si l'on annihile et ruine l'individu qui est à leur base.

La solution n'est plus alors qu'une question d'équilibre à trouver entre l'individu et la société. Et le principe est simple qui déclare les biens à la disposition de l'individu, pourvu que celui-ci les « gouverne » non seulement dans le but de sa conservation et de celle de ses proches, mais aussi dans le souci de sauvegarder les intérêts de la communauté à laquelle il appartient. Cette solution, socialement satisfaisante, n'exige aucun bouleversement de l'ordre politique. Les faits sont-ils pourtant toujours aussi simples, et ne peut-il en rejaillir ces luttes que nous avions crues définitivement écartées en donnant la notion réelle de la propriété? C'est l'écueil que doit se proposer d'éviter le législateur lorsqu'il organise l'exploitation des biens et qu'il l'envisage dans ses rapports avec la propriété privée.

Nous nous efforcerons de faire cette étude à la lumière des considérations que nous aura inspirées l'idée de propriété, et d'expliquer précisément les solutions adoptées par les deux grandes règles que nous aurons mises en relief, à savoir « *que les choses sont pour l'usage de l'homme* », «*à condition qu'elles soient bien gouvernées et conduites à leur fin* ». Cette seconde règle a comme conséquence que l'homme ne doit pas se servir des biens qui lui sont confiés pour nuire à ses semblables, mais au contraire les mettre en valeur dans l'intérêt de tous.

Nous verrons qu'une conception ainsi expliquée et assouplie de la propriété nous fera comprendre et accepter cer-

tains faits que nous aurions préalablement pris pour des non-sens ou des sujets de révolte.

C'est aussi la raison pour laquelle l'époque actuelle, particulièrement caractéristique au point de vue qui nous intéresse, et illustrant d'une manière frappante notre conception de la propriété, retiendra spécialement notre attention.

PREMIÈRE PARTIE

L'Aspect Permanent de la Propriété

Nous voudrions, avons-nous dit, dans cette partie, montrer quelle est la conception normale et rationnelle de la propriété.

Il est indispensable qu'un premier chapitre soit consacré à un historique de la question, depuis le Droit Romain jusqu'à l'époque actuelle, pour nous permettre d'apercevoir s'il y a eu effectivement une continuité dans cette notion.

Le Code Civil ayant constitué une rupture dans cette continuité, nous verrons dans un deuxième chapitre la réaction générale qui s'est produite, mais dans l'ensemble les auteurs ont insisté, plus ou moins catégoriquement, sur l'élément social qu'ils voyaient contenu dans la propriété.

Après avoir analysé leurs théories et montré que la réaction était peut-être aussi exagérée que l'individualisme

contre lequel on luttait, nous pourrons, dans un troisième chapitre, développer notre pensée sur la matière, mettre en lumière les idées directrices qui, selon nous, doivent présider à la conception de la propriété, celles qui découlent de la nature et des faits et qui expliqueront le plus simplement la législation ou la jurisprudence que nous aurons à examiner.

CHAPITRE PREMIER

Historique

L'étude complète de l'histoire du droit de propriété pourrait fournir la matière à plusieurs volumes. Nous ne sommes pas historien et n'entreprendrons pas une œuvre de cette importance. Nous ferons ici le simple exposé historique nécessaire à la compréhension du fond même de notre thèse.

C'est dans cet esprit que dans quatre sections nous étudierons la propriété chez les Romains, dans notre Ancien Droit, dans le droit intermédiaire, et dans le droit moderne.

Section 1

LA NOTION ROMAINE DE LA PROPRIÉTÉ

Quelle est, tout d'abord, la forme normale de la propriété à Rome ? Est-ce propriété collective, est-ce propriété privée ? Il est certain que, même pour les temps les plus reculés, on peut partir de ce principe que « les hommes

ont toujours pensé que les choses extérieures, *quae extra sunt,* comme disent les Romains, sont pour leur usage » (1).

De là à déduire que l'appropriation privée des choses, du sol en particulier, puisque c'est avant tout du sol que l'homme tire sa subsistance, ait été dès l'origine le mode normal de propriété, nous ne le pouvons, et il serait plus naturel de penser d'après les historiens, que les hommes ont d'abord connu l'appropriation collective du sol, ceci principalement chez les populations nomades, vivant de la chasse et de l'élevage du bétail. Mais, même en ce qui concerne les populations sédentaires, la propriété du sol semble avoir été réservée au clan ou à la famille.

Quoi qu'il en soit, il est certain, et c'est ce qui nous intéresse, qu'aux temps historiques de Rome l'appropriation privée est réalisée (2).

I. Quelle est cette propriété privée au premier siècle de la fondation de Rome ? Il serait difficile de l'analyser, puisque nous ne possédons que peu de documents pour cette époque, si à la lumière de la loi des XII Tables et des données coutumières qui permettent de satisfaire aux exigences de la vie journalière, il ne nous apparaissait point un fait certain : la puissance du paterfamilias sur sa famille et sur les choses qui le font vivre avec cette famille. C'est la *patriapotestas* ou le *dominium,* que l'on a l'habitude de dire absolus.

---

(1). F. Senn. — La Notion Romaine de la Propriété (Extrait des « Annales de Droit et de Sciences Politiques » publiées sous les Auspices de l'Association des Anciens Etudiants de la Faculté de Droit de l'Université de Louvain). Bruxelles, Jean Vromans, 1939, p. 418.

(2) Sur les controverses concernant les origines du droit de propriété à Rome, cf. : Pietro Bonfante. — Histoire du Droit Romain, traduite par MM. Jean Carrère et François Fournier sur la troisième édition revue et augmentée par l'auteur. Paris, Sirey, 1938.

Et pourtant « il ne faudrait pas croire que cette puissance sur les choses ne soit reconnue au Romain par le droit de la Cité que pour lui permettre de satisfaire ses fantaisies, ses caprices ou ses vices. Des abus se feront certes sentir : car cette puissance est aux mains de l'homme que parfois à son tour les passions dominent. Mais le Romain ne doit pas oublier que la puissance, le *dominium*, n'est avant tout pour lui qu'un moyen d'assurer la vie, la stabilité, la continuité, de la famille conçue à la romaine » (1). Il doit en faire un usage ordonné aux fins de la famille.

Tant que le paterfamilias n'exerce sa puissance que de façon à faire vivre sa famille et lui-même, il peut alors s'en servir selon toutes fins utiles, soit qu'il acquiert des choses, soit qu'il en aliène, soit qu'il revendique entre les mains des tiers ce qui lui appartient, soit encore que dans le souci d'assurer la continuité de sa maison, devoir impératif pour lui, il use de sa puissance pour répartir ses biens après sa mort, c'est-à-dire pour tester.

« En tous cas, durant sa vie, que le chef de famille romain veille à bien gérer les choses de sa maison. C'est un devoir pour lui. Qu'il administre bien, qu'il ne dissipe pas, surtout, les biens qui viennent des aïeux... Ainsi, la puissance sur les choses n'est pas, malgré des abus inhérents à la nature humaine, pour permettre à un individu de satisfaire à ses caprices; elle est en principe pour permettre aux membres de la famille, à la société familiale, d'assurer son existence et sa continuité. » (2)

C'est tellement vrai que l'on ne prononce encore pas à cette époque le mot de propriété dont nous ne trouvons

---

(1) F. Senn. — Op. cit., p. 421.
(2) Id., ibid., p. 422.

l'équivalent que longtemps après. On ne fait pas encore de ce mot le concept abstrait et déformé que l'on parera plus tard de tous les attributs que l'on s'est accoutumé à ne plus séparer de la propriété, et qui la font tellement différente de la réalité. Le Romain dira seulement « *hanc rem meam esse* », ceci est ma chose, lorsqu'il aura besoin d'affirmer sa puissance, et les *jura*, les droits, dont jouissait le propriétaire ne s'entendaient que « des usages légitimes que les personnes tiraient des choses » (1).

II. Ayant enlevé à cette notion tout ce qu'elle avait d'absolu et montré qu'elle n'avait été donnée au paterfamilias que dans un but utilitaire qu'il ne doit pas dépasser, il faut s'empresser d'ajouter que pourtant la famille n'est pas tout, et qu'au-dessus de la famille se trouve la Société.

Cette idée est mise en relief par M. COSTE FLORET que dès la plus ancienne période du Droit Romain « les nécessités sociales dressent leurs réalités vivantes en face des constructions doctrinales abstraites... Aussi dès les XII Tables avait-on admis que l'intérêt social limitait, dans une certaine mesure, le droit de propriété. Ce principe ne fait que se développer en droit classique où le législateur, soit dans un intérêt public ou religieux, soit dans l'intérêt des voisins, impose au propriétaire, théoriquement souverain absolu de sa chose, des restrictions pratiques importantes à l'exercice de son droit » (2).

Nous verrons quelles réserves il y a à faire à l'égard du terme restrictions. Mais il est juste de parler des réalités vivantes des nécessités sociales. L'homme dans la cité anti-

---

(1) J. DECLAREUIL. — Rome et l'Organisation du Droit. Paris, La Renaissance du Livre, 1924, p. 173.

(2) COSTE FLORET. — La Nature juridique du Droit de Propriété d'après le Code Civil et depuis le Code Civil. Thèse, Montpellier, 1935.

que ne croyait pas « qu'il pût exister de droit pour lui à faite elle-même, le *dominium ex jure quiritium,* n'avait pas l'encontre de la Cité et des dieux » (1) et « la propriété par-l'inviolabilité d'un droit existant par lui-même : elle restait exposée à la confiscation tantôt dissimulée sous des formes judiciaires, toujours arbitraires, parfois brutales » (2).

C'est pourquoi la puissance du père de famille devra s'exercer de telle sorte que la société, la Cité puissent également remplir leur fin.

Nous avons ici tous les textes des XII Tables qui constituent les charges et les devoirs du propriétaire, qui sont une condition, en somme, de la puissance qui lui est reconnue — et que l'on appellera à tort dans notre droit moderne obligations, servitudes légales, restrictions (bande de terre que le laboureur doit laisser de chaque côté de son champ, fruits que le propriétaire de l'arbre peut venir cueillir sur le fonds de son voisin, devoir de subir les eaux venant du fonds voisin, dénonciation de nouvel œuvre du propriétaire lésé, entretien de la route bordant l'immeuble) autant d'aménagements du droit de propriété qui sont devenus classiques (3), mais qui n'auraient point existé primitivement si l'on n'en avait reconnu le pressant besoin.

Bien mieux, non seulement le propriétaire doit tout faire dans l'exercice de sa puissance pour permettre à autrui de vivre normalement, mais il peut être tenu d'autres devoirs plus impérieux. Cette fois en effet, il s'agit d'obliger le propriétaire à *user de sa chose,* à appliquer ce principe que les choses sont pour l'usage de l'homme, et qu'*il s'agit de les*

---

(1) Fustel de Coulanges. — La Cité Antique, p. 269.
(2) Chauffardet. — Problème de la perpétuité de la propriété. Thèse, Aix, 1933, p. 23.
(3) F. Senn. — Op. cit., p. 423.
J. Declareuil. — Op. cit., p. 203 et 204.

conduire à leur fin : ainsi s'explique facilement et l'usucapion et l'occupation des biens abandonnés, et l'interdiction de détruire des choses qui sont faites pour durer, qui sont des richesses pour tous; il est interdit d'enfouir l'or dans les sépultures, de reprendre dans la vigne du voisin des échalas qui vous appartiennent et dont l'extraction mutilerait les plans, il est interdit de réclamer les poutres qui ont servi à construire une maison. Si l'on peut obtenir une indemnité, on ne peut revendiquer, « et pourquoi ? Les textes le diront plus tard en peu de mots : *on ne détruit pas les édifices : ne aedificia diruantur* » (1).

D'autres modalités d'exercice de la puissance du propriétaire partent toutes du même esprit et peuvent s'expliquer de la même façon.

Inversement, le locataire, le preneur à bail, ceux qui contractaient des baux à longs termes ou perpétuels se voient attribuer des prérogatives destinées à faciliter l'exploitation des terres. Ce fut l'œuvre du préteur et de la jurisprudence. « Au fermier ainsi établi pour plusieurs générations, l'édit reconnut une sorte de droit réel... » Rapproché de la propriété, reconnu transmissible pour cause de mort ou entre vifs, susceptible d'être hypothéqué, et muni à titre utile de tous les moyens de procédure nécessaires pour en préserver l'usage entier (2). De même, le bon vouloir du propriétaire ne pouvait priver les fermiers de leur fonds, ce qui eût été désastreux au point de vue économique; il ne pouvait le leur retirer « qu'à défaut de paiement du vectigal » (3).

(1) F. Senn. — Op. cit., p. 424.
(2) J. Declareuil. — Op. cit., p. 210.
(3) Id., ibid.
Pietro Bonfante. — Op. cit., t. I, p. 488. « La propriété, ou, comme nous dirions, le domaine éminent, n'est presque pas reconnue autrement que par le paiement respectif du salarium ou du vectigal. »

Incontestablement, ces règles se justifient par la protection de l'économie qui suppose la protection de l'exploitant et ne peut être tributaire de différends ou de luttes entre particuliers.

III. Ces caractéristiques de la propriété se retrouvent au long de l'évolution du Droit Romain.

Que Rome se trouve à la tête des provinces conquises et que les citoyens romains se voient attribuer le *dominium* de nouvelles terres, de grandes richesses vont affluer qui seront la source d'autres mœurs : luxe, débauche, dépenses somptuaires (1).

Alors apparaîtront des lois (Lois somptuaires) instituant des censeurs spécialement chargés de rappeler aux Romains ce que doit être le « *bonus paterfamilias* » qui sait acquérir des richesses, mais qui sait aussi les conserver, les transmettre aux siens, les dépenser judicieusement dans l'intérêt de la famille et de la Cité (2).

C'est au dernier siècle de la République que s'ajoutera l'activité du préteur et celle des jurisconsultes qui nous répètent la leçon des philosophes grecs : « ils vont se demander comment cette notion (de propriété) se justifie, si elle est ordonnée à des fins et si elle comporte des limites » (3).

---

(1) Paul Huvelin. — Etudes d'histoire du droit commercial romain (Ouvrage publié après la mort de l'auteur par Henri Lévy-Bruhl). Paris, Sirey, 1929, p. 25 à 31.

Pietro Bonfante. — Op. cit., p. 316. « Si le tableau de l'économie rurale est si riant, il se couvre des plus sombres couleurs au point de vue social. L'antique race déjà, simple et frugale, solide et austère, devient peu à peu par l'effet de la conquête et le contact des molesses orientales, une engeance mercantile, avide de richesses et de plaisirs. »

(2) F. Senn. — Op. cit., p. 426.

(3) Id., ibid.. p. 428.

Que nous dit en bref Cicéron ?

D'abord que les choses sont avant tout aux dieux, mais qu'elles sont pour l'usage des hommes « *quae in terris gignuntur, ad usum hominum omnia creari* », car c'est par sa raison que l'homme connaît les choses et leur usage. « Représentez-vous, nous dit Cicéron, toute la terre, comme si vous l'aviez devant les yeux : que découvririez-vous ? de vastes campagnes fertiles en grains; des montagnes revêtues d'épaisses forêts; des pâturages immenses pour les bestiaux. Représentez-vous toutes les mers : vous les verrez couvertes de navires. Et non content de regarder la face de la terre, voyez jusque dans ses profondeurs une infinité de choses qui, faites pour l'homme, ne sont précisément découvertes que par l'homme. »

Cicéron justifie la propriété privée par le fait que les choses sont faites d'abord pour l'usage de chaque individu et qu'on ne peut le priver de la portion qui lui appartient. Il a donc le droit d'en jouir sous réserve de ne point oublier qu'il est entouré de ses parents, de ses amis, qu'au-dessus de tout est la patrie, et que les hommes devant s'aider les uns les autres de par la loi de nature, il doit « *communes utilitates in medium affere* », faire profiter les autres des choses d'utilité commune.

IV. C'est par là, principalement, que la doctrine des philosophes païens touche à celle qui va bientôt se répandre à travers le monde, la doctrine chrétienne, qui reconnaît aux hommes l'usage des choses de la terre, à condition qu'ils sachent « *communicare de bonis* », partager leurs biens non seulement entre leurs égaux comme le demandait Cicéron, mais aussi, si le besoin s'en fait sentir, entre leurs inférieurs, ceux dont on ne s'occupait pas auparavant, barbares ou esclaves.

Et pourtant, le christianisme ne trouvera d'abord que des échos restreints, il n'agira pas tout de suite sur les mœurs qui restent encore sous la domination de la doctrine stoïcienne de l'ancienne législation.

C'est ainsi que toutes les charges du propriétaire demeurent.

Il doit toujours faire bon usage de ses biens au point de vue familial : mesures contre les prodigues (Gaïus I-53), obligation dans le testament de laisser une part de biens aux proches (Paul - Sent. 4-V), défense d'enlever et de vendre les marbres des maisons si ce n'est pour les remettre à un nouvel édifice, obligation de réparer et reconstruire les maisons, attribution par Pertinax au IIIe siècle des terres incultes des grands propriétaires au premier occupant à charge de les cultiver, et plus tard interdiction par une constitution de Justinien de toutes constructions qui pourraient empêcher le vent de souffler sur l'aire à blé du voisin.

Autant d'exemples qui peuvent sembler trop classiques, mais dont on voit l'importance au point de vue économique, et qui sont d'une façon si brûlante semblables à nos dispositions législatives actuelles.

Ce n'est qu'à ce moment, dans les compilations de Justinien, que l'on trouvera la première définition de la propriété : « *plena in re potestas* », définition qui a suivi celle de l'usufruit. L'usufruit ne comportait que l'*usus* et le *fructus*. Lorsque l'usufruit prend fin, le propriétaire retrouve la « *plena potestas* », la puissance *entière* sur la chose, et non la puissance *absolue* comme on a voulu l'interpréter à la suite de cette définition fameuse.

Cette déformation est compréhensible si l'on n'a pris préalablement soin de faire un examen attentif de la conception de la propriété à Rome.

Section 2

LA PROPRIÉTÉ DANS L'ANCIEN DROIT FRANÇAIS

Il semblerait au premier abord difficile de trouver un lien, sinon une continuité, entre la propriété de l'Ancien Régime et celle du Droit Romain.

Alors que, du Droit Romain, on peut facilement rejoindre notre droit actuel, on a l'impression que le Moyen-Age et la Monarchie forment un morceau à part où la propriété, démembrée, cisaillée, comporte une organisation toute particulière.

Cette rupture n'est cependant qu'apparente, puisqu'il est possible d'extraire de notre Ancien Droit les caractéristiques très nettes que nous avons déjà relevées dans la notion de propriété et que nous retrouverons encore aux époques suivantes; ces caractéristiques apparaissent à un double point de vue :

En ce qui concerne, d'abord, l'organisation féodale proprement dite de la propriété;

En ce qui concerne également l'exercice en droit civil de la propriété avec les charges qu'elle comporte.

Nous verrons ces deux points en deux paragraphes.

§ I

L'exercice de la propriété dans le cadre de l'organisation féodale.

On a pu noter au début de l'ère féodale un absolutime très prononcé du droit de propriété, tenant à deux causes :

En premier lieu, à la manière dont les seigneurs ont hérité « sur leurs domaines, du droit de propriété que possédait le roi sur l'ensemble du royaume » (1), et qui a créé « une confusion entre propriété de droit privé et propriété de droit public » (2), ceci parce que la propriété privée impliquait la souveraineté : A l'époque franque, le roi était considéré comme le propriétaire de son royaume et ce fait est attesté par de nombreuses preuves (exclusion des femmes et filles au trône comme aux terres tant qu'il y avait des parents mâles, partage du royaume entre les héritiers, ou même du vivant du roi entre ses fils, dons royaux qui consistaient au profit de certains particuliers dans le droit de battre monnaie, de lever des impôts, etc... (3). Les pouvoirs du roi sont ceux dont il aurait joui comme simple particulier.

Il y a donc confusion des règles de droit public et de celles de droit privé.

Puis l'anarchie suivant la chute de l'empire d'Occident, il n'y a plus de pouvoir central pour sauvegarder la sécurité des sujets. La seule ressource est donc de se mettre sous la protection d'un chef fort et entreprenant (4), le seigneur

---

(1) et (2) P. Coste Floret. — Op. cit., p. 24 et 25.

(3) P. Viollet. — Histoire des Institutions politiques et administratives de la France. Paris, Larose, 1890, t. I, p. 240 et 441.

A. Esmein. — Cours élémentaire d'Histoire du Droit français; 15e édition, mise à jour par R. Genestal. Paris, Sirey, 1925; nouveau tirage 1930, p. 60-62.

Hayem. — Essai sur le droit de propriété et ses limites. Thèse, Paris, Rousseau, 1910, p. 11-12.

(4) P. Viollet. — Op. cit., p. 427 : Charles le Chauve... chercha le salut dans les éléments traditionnels et les habitudes déjà formées : il y voyait une garantie d'ordre général... Il ordonna donc à tous ses sujets de se choisir un seigneur (847). »

P. Viollet. — Histoire du Droit Civil français; 2e édition. Paris, Librairie du Recueil Général des Lois et Arrêts, 1893, p. 676 et 677.

Jacques Flach. — Les Origines de l'Ancienne France. Paris, Larose et Forcel, 1886, t. I, p. 128 et 129.

ou suzerain, qui s'arrogera en échange les anciennes prérogatives royales : droit de rendre la justice, droit de recevoir la foi et l'hommage, droit à la garde seigneuriale, au service d'ost ou de guerre, de percevoir des impôts ou des droits de mutation (droit de relief ou de rachat en cas de mort, legs, échange, donation, récompense; droit de quint ou de lods et de vente et requint en cas d'aliénation, et droit de retrait féodal si le seigneur voulait racheter le fief pour lui, etc...) (1). C'est pourquoi nous retrouvons dans l'étude de la propriété seigneuriale la même confusion du droit privé et du droit public que nous avions notée dans les pouvoirs du roi et d'où découlait l'absolutisme primitif de la propriété au Moyen-Age.

En second lieu, cet absolutisme tenait à la possibilité pour le propriétaire de grever son bien « de façon illimitée de démembrements et de substitutions » (2).

Les substitutions, introduites au treizième siècle, permettaient de régler le sort de ses biens pour plusieurs générations. Rapidement apparurent leurs inconvénients, et trois ordonnances successivement se préoccupèrent de les endiguer : l'ordonnance d'Orléans (1561), celle de Moulins (1566) et une ordonnance de d'Aguesseau en 1747, restèrent cependant à peu près lettres mortes (3).

Quant aux démembrements qu'opéraient les propriétaires sur leurs biens, il n'y a, pour apprécier leur importance, qu'à en faire une énumération rapide : le fief d'abord, qui est la tenure noble par excellence, qu'il provienne d'une con-

---

(1) E. Glasson. — Histoire du Droit et des Institutions de la France. Paris, Pichon, 1891, t. IV, p. 363 à 378.
A. Esmein. — Op. cit., p. 207.
(2) P. Coste Floret. — Op. cit., p. 25.
(3) P. Viollet. — Histoire du Droit Civil Français. Op. cit., p. 739 et 941.

cession du seigneur au vassal contre certaines obligations ou comme prix de services rendus (1), ou au contraire du don que faisait de ses biens un noble à plus puissant que lui pour obtenir aide et protection (pratique dont on peut trouver les origines dans la « *commendatio* » franque (2); les tenures roturières également, concédées à ceux qui ne portaient pas la qualité de nobles : anciennement nommées vilenages ou rotures, elles avaient pour ancêtres les « *precariae* » franques, et se caractérisaient toutes de la même manière, censives, champarts ou rentes féodales sont faits pour créer un lien réel entre tenanciers et seigneurs, et la conséquence la plus importante en était une redevance annuelle reçue par ce dernier proportionnellement à l'importance de la terre (3); les tenures serviles enfin qui, comme leur nom l'indique, étaient des concessions de terres du seigneur à ses serfs, mais étant donnée l'infériorité de ces derniers, aucun contrat n'intervenait entre les parties pour limiter les prestations dues par le concessionnaire, et ces tenures ne devinrent jamais ni héréditaires ni aliénables sans le consentement du seigneur (4).

L'on voit en tous cas la variété des pouvoirs du propriétaire sur ses biens.

Et, comme nous le disions plus haut, l'on serait tenté de conclure à un absolutisme illimité dans l'exercice du droit de propriété.

---

(1) A. Esmein. — Op. cit., p. 187.
Olivier Martin. — Histoire de la Coutume de la Vicomté et Prévôté de Paris. Paris, Sirey, 1922, I, p. 228.

(2) Fustel de Coulanges. — Histoire des Institutions Politiques de l'Ancienne France; 4e édition. Paris, Hachette, 1914. Les Origines du Système féodal, p. 274 et suiv.
Olivier Martin. — Op. cit., t. I. p. 229 et 230.
A. Esmein. — Op. cit.. p. 187 et 188.

(3) A. Esmein. — Ibid., p. 210 et 211.

(4) Id., ibid., p. 216.

Ce n'est pourtant pas exact, du moins dans l'évolution qui se produit à l'égard des pouvoirs seigneuriaux.

I. Le seigneur n'a pas seulement des droits, mais aussi des obligations.

De par le fait même de cette subordination créée par besoin pour la protection des faibles, le rôle du seigneur implique une contre-partie au devoir que lui doit le vassal. Cette contre-partie était double. Il devait à son vassal la justice, et il lui devait la garantie de la possession du fief qu'il lui avait confié « en employant, au besoin, toute la force du groupe féodal » (1). Si le seigneur ne respectait pas ce devoir de fidélité envers son vassal, la sanction logique consistait en la perte des droits attachés à la directe féodale. Le vassal conservait le fief qu'il tenait alors du suzerain supérieur dans la hiérarchie féodale (2).

Cette réciprocité des devoirs du seigneur et du vassal, surtout aussi énergiquement sanctionnée, est caractéristique et montre combien eût été impossible un absolutisme rigoureux des pouvoirs du seigneur-propriétaire. Il lui fallait protéger ses terres en même temps que ses tenanciers, c'était la seule condition possible d'une organisation pratique et solide du régime féodal.

II. Egalement une évolution s'est produite en ce qui concerne les droits du vassal. Initialement, ils sont restreints. Le fief est une concession viagère et inaliénable.

Rapidement elle est devenue héréditaire et bientôt aliénable.

---

(1) A. Esmein. — Op. cit., p. 192.

(2) Loysel. — Inst. Cout. I, IV, tit. III. 98. « Fidélité et félonie sont réciproques entre le seigneur et le vassal, et comme le fief se confisque par le vassal, ainsi la tenure féodale par le seigneur. »

Héréditaire parce que la coutume, en fixant les droits des héritiers entre eux, légitima l'usage qui s'était établi pour succéder au vassal qui venait de mourir. « Il est vraisemblable que chaque fief acquit individuellement le caractère héréditaire, par une possession prolongée, par une sorte de prescription; au cours du onzième siècle, c'est devenu une coutume générale. » (1)

Mieux encore, le droit de relief ou de rachat dû originairement par l'héritier pour rentrer en possession du fief disparut en faveur des descendants et ascendants, rendant encore plus sensible l'affaiblissement des droits seigneuriaux sur un fief dont le seigneur pensait primitivement conserver la pleine et entière propriété.

Aliénable, le fief le devint un peu plus tard. La coutume admit que le fief pouvait être transmis à titre onéreux ou gratuit sans le consentement du seigneur; seuls subsistaient l'obligation de l'investiture pour le nouveau vassal, le droit de retrait féodal au profit du seigneur qui préférait rembourser le prix d'acquisition à l'acheteur pour « *ramener* » son fief à lui, et les droits pécuniaires de quint ou de relief dont bénéficiait le seigneur suivant que l'aliénation était à titre onéreux ou gratuit. Mais en principe, le choix de l'acquéreur est devenu libre (2).

Nous en sommes ainsi arrivé à la patrimonialité des fiefs, originairement incompatible avec le caractère personnel du lien qui existait entre le seigneur et son vassal. Mais, comme le note M. Esmein, « cette transformation n'était d'ailleurs que le résultat d'une loi naturelle... qui agit par-

---

(1) A. Esmein. — Op. cit., p. 196.
Olivier Martin. — Op. cit., p. 230 à 232.
(2) A. Esmein. — Ibid., p. 206 et 207.
Olivier Martin. — Ibid., p. 279 et 280, 289 à 300.

tout et toujours là où aucune restriction législative ne vient arrêter son action. Le droit sur la terre tend naturellement à se rapprocher de la propriété pleine, c'est-à-dire à conquérir la perpétuité et la liberté; la tenure tend insensiblement à se transformer en propriété libre et absolue » (1).

III. C'est d'autre part en vertu de ce même principe que s'éclaire la constatation suivante : Devient finalement véritable propriétaire celui qui a le domaine utile, celui qui a vécu sur le sol et l'a fait fructifier.

Tout d'abord, ceux à qui l'on confie une tenure, noble ou roturière, ne peuvent que jouir de ses fruits, vivre de ses produits. Ils sont en quelque sorte usufruitiers. Mais cette façon de voir se modifia. « Il se produisit peu à peu comme une expropriation lente du suzerain au profit du vassal. » (2)

Les auteurs, au XVIIe siècle, placent le domaine éminent et le domaine utile sur le même pied, insistant sur le fait que le vassal jouit du domaine utile non pas à titre de servitude sur les biens du seigneur, mais « *jure suo, jure proprietatis et perpetuo* ».

Au XVIIIe siècle enfin, la doctrine et l'opinion commune sont unanimes à reconnaître que le domaine utile est devenu la véritable propriété. C'est ce que nous dit Pothier (3).

---

(1) A. Esmein. — Op. cit., p. 195.

(2) E. Chenon. — Les Démembrements de la Propriété Foncière en France avant et après la Révolution; 2e édition. Paris. Sirey, 1923, p. 31.

(3) Pothier. — Du domaine de propriété, n° 3. (Œuvres de Pothier, Traité de la Propriété, de la Possession, de la Prescription, p. 3). « C'est à l'égard des héritages, le domaine utile qui s'appelle domaine de propriété. Celui qui a ce domaine utile se nomme propriétaire, ou seigneur utile; celui qui a le domaine direct s'appelle simplement seigneur. Il est bien propriétaire de son droit de seigneurie; mais ce n'est pas lui, c'est le seigneur utile qui est proprement le propriétaire de l'héritage. »

On finit par considérer au contraire le domaine utile comme subissant la servitude que fait peser sur lui le domaine direct. Ce sera l'œuvre de la Révolution que de s'employer à l'en affranchir (1).

Cette idée que le domaine qui « renferme tout ce qu'il y a d'utile » (2) est considéré comme la propriété résultant d'une possession consolidée des tenanciers, qu'il s'agisse de censive, d'emphythéose, de droit de superficie, de baux à long terme ou autres tenures, cette idée prouve en tous cas que le Moyen Age n'a pas connu longtemps les droits absolus de suzeraineté qui n'ont été qu'un point de départ.

Elle prouve aussi que dans notre Ancien Droit comme en Droit Romain la notion de propriété s'est trouvée subordonnée à celle de finalité, dont elle est inséparable : les choses, par une sorte de loi naturelle, deviennent l'appropriation privée de ceux qui les gèrent, qui les conduisent à leur fin.

C'est ainsi que nous apparaît la propriété dans le régime féodal, au point de vue peut-on dire administratif et politique. Voyons maintenant ce qu'elle fut en droit privé.

---

(1) E. Chenon. — Op. cit., p. 30 à 32.

R. Beudant. — La Transformation juridique de la Propriété foncière dans le Droit intermédiaire. Thèse Paris, 1889, p. 132-139.

Hayem. — Op. cit., p. 18 : « Une évolution se fait. De même que les officiers du roi avaient réussi à transformer en fonctions d'abord viagères, puis perpétuelles, les offices dont ils étaient primitivement chargés au nom du roi, de même les tenanciers tendent à occuper pour toujours, eux et leurs descendants, les terres qui leur ont été concédées d'abord à titre temporaire ou viager. Cette transformation s'opère lentement : elle dure cinq ou six siècles. »

Chauffardet. — Op. cit., p. 34.

(2) Pothier. — Op. cit., n° 3.

§ 2

L'exercice de la propriété dans le cadre du Droit Civil.

Que sont devenues depuis le Droit Romain les minutieuses prescriptions qui empêchaient chaque propriétaire de jouir de ses biens au détriment de ses voisins ou de la collectivité ?

Le Moyen Age les a-t-il abolies, et va-t-il laisser toute licence au possédant dans l'exercice de ses droits ?

Certainement pas, et nous allons particulièrement voir comment la coutume de Paris est demeurée soucieuse de ces rapports entre voisins parfois si délicats, et que seul peut faciliter un usage bien compris de la propriété.

Si nous considérons tout d'abord la structure des villes du Moyen Age et combien était réduit l'espace dans lequel elles pouvaient se développer, nous ne serons pas étonnés que l'on ait été contraint d'établir entre propriétaires des règles de voisinage qu'imposait la proximité des fonds. C'est ce que, pour la capitale, la Coutume appela les Us et Coutumes de Paris. C'est pour cette raison d'opportunité que les textes se rapportent spécialement aux servitudes urbaines, surtout réglementées vers la fin du XIVe siècle, et qu'il nous reste fort peu de chose sur les servitudes prædiales et les droits d'usage dans les bois et terres vagues des collectivités villageoises.

Les Us et Coutumes de Paris concernaient l'écoulement des eaux de pluie et ménagères, et l'ouverture des vues (1).

Il est prescrit que les eaux doivent être recueillies par des gouttières s'épanchant dans la rue et que les égoûts ne peuvent emprunter le fonds voisin qu'en cas d'enclave.

(1) Olivier Martin. — Op. cit.. t. II, fasc. I, p. 129.

En ce qui concerne les vues, la Nouvelle Coutume distingue entre vues droites et vues obliques. Les premières peuvent être ouvertes sur la rue ou sur le terrain du propriétaire s'il existe une distance d'au moins six pieds entre le mur et le fonds voisin. Les vues obliques ne peuvent être percées qu'à une distance de deux pieds de la limite séparative des héritages. Mais ce règlement n'était pas applicable à la campagne si le terrain voisin n'était pas clos, parce qu'on présumait qu'un tel terrain ne pouvait être gêné par la vue ouverte par le voisin.

Si d'autre part le propriétaire peut percer des vues dans un mur privatif qui est à la limite de deux héritages, elles ne doivent être qu'à verre dormant et maillé, de manière à donner la lumière sans gêner le voisin trop proche. Au cas où le mur est ou devient mitoyen, le voisin ne peut en principe faire boucher ces vues qu'en cas de propriété bâtie, c'est-à-dire s'il existe un intérêt sérieux à supprimer cette commodité.

Avec la mitoyenneté, nous arrivons à ces règlements entre voisins (1) appelés aussi par Bourjon servitudes légales.

La mitoyenneté est définie par M. Olivier-Martin « une propriété commune portant sur un mur ou une clôture quelconque et sur le sol qui les supporte », et, note-t-il, « elle apparaît de bonne heure tout naturellement suggérée, entre voisins, par des considérations de commodité et d'économie; il est probable que des arrangements contractuels intervinrent tout d'abord, et peu à peu se dégagea une coutume inspirée surtout par des raisons d'intérêt général, à

---

(1) Bourjon. — Droit commun, II, p. 9.

une époque où la propriété commune était familière à tous les esprits » (1).

Cet avantage d'économie non seulement d'argent mais de terrain amena au XIVe siècle à imposer la mitoyenneté : c'est-à-dire que le propriétaire d'un mur privatif est tenu d'en céder la mitoyenneté à son voisin, moyennant une indemnité fixée par les jurés-maçons, si elle ne l'a été amiablement.

Mais il est spécifié que seule une cause sérieuse peut imposer cette cession (2), soit une construction effective du voisin contre le mur. Un prétexte futile ne saurait donner lieu à « cette sorte d'expropriation pour cause d'útilité privée » (3).

Les conditions d'exercice de cette propriété mitoyenne découlent tout naturellement de l'état de fait : les réparations se règlent par moitié entre chaque voisin, à moins de « *délaissement* » de la part de l'un d'eux, et l'autre devient alors propriétaire de la totalité du mur réparé à ses frais.

Chaque propriétaire peut, sans détériorer le mur, l'utiliser selon un usage normal. C'est ainsi qu'il le peut percer pour y appuyer les poutres qui doivent supporter sa construction, il peut même ficher sa poutre dans la moitié du mur appartenant à son voisin, à condition de ne pas détériorer la poutre de ce dernier qui aurait éte installée au même endroit.

Voici encore un souvenir du Droit Romain, qui, d'une part, encourageait la construction, et, d'autre part, interdisait toute destruction inutile.

---

(1) Olivier Martin. — Op. cit., t. II, fasc. I, p. 130.
(2) Arrêt de 1635, cité dans Ferrière, II, p. 1619.
(3) Olivier Martin. — Ibid.. p. 131.

La Coutume ajoute certaines précautions à prendre pour sauvegarder la solidité du mur et protéger la propriété du voisin, dans plusieurs cas tels que l'édification d'une cheminée le long du mur mitoyen, d'un four de boulanger, d'une étable, de privés. Le labour et l'amoncellement de terre tout contre le mur sont interdits : « Une série d'arrêts, de 1639 à 1650, tinrent la main à l'observation de cette dernière règle, lors de la construction de la place Royale sur un sol rehaussé, et lors du relèvement de la rue Montmartre et de l'ouverture des rues de Cléry et de Saint-Eustache » (1).

Dans le cas cependant où sont plantés des espaliers centre le mur mitoyen, le souci de soigner les arbres prédomine, et le labour est dans ce cas admis.

Ces solutions d'opportunité président encore aux règlements entre voisins, tels que l'obligation de se clore, plus strictement appliquée dans les villes parce que les habitations sont plus contiguës, et destinées à éviter les incommodités du voisinage; tels également que les distances imposées au propriétaire qui veut planter le long de la ligne séparative des héritages, distance d'ailleurs réduite au minimum pour Paris et les faubourgs, où le terrain, très rare, ne doit pas être gaspillé.

Ajoutons enfin que, comme en Droit Romain, dans les « *cas de péril* », la reconstruction, après examen des experts-jurés, est imposée au propriétaire par le juge qui y fait procéder d'office aux « *couz de la chose* » si celui-ci n'obtempère pas immédiatement.

---

(1) OLIVIER MARTIN. — Op. cit., t. II, fasc. I, p. 133.
FERRIÈRE, II, p. 1607, n° 10 et suiv.

Quant à l'acquisition et à l'extinction des servitudes, ce sont aussi des solutions essentiellement pratiques qu'adopta la Coutume.

Elle admit en effet rapidement que les servitudes ne s'acquerraient pas par prescription, et « la Coutume réformée repoussa même la prescription centenaire après fixation de la jurisprudence en 1570 ». Cette « imprescriptibilité des servitudes, quelles qu'elles soient, urbaines ou rurales, continues ou non, apparentes ou occultes, a pour but d'obvier radicalement aux inconvénients que pourraient entraîner les tolérances naturelles et même nécessaires entre voisins » (1).

Cependant certaines exceptions furent admises à ce principe. C'est ainsi que si la servitude consistait en une incorporation ou une édification au sol qui provenait initialement d'un arrangement entre voisins, la propriété du terrain nécessaire à la servitude se prescrivait par trente ans. On voulait ainsi éviter qu'une construction stable, telle qu'une cave ou un aqueduc établi sur le fonds d'un voisin, puisse se trouver exposée à être démolie par la volonté d'un propriétaire du fonds servant mal intentionné ou capricieux (2).

Notons que l'on retrouve ici la règle romaine presque sacrée qu'il ne faut pas détruire les édifices, parce que toute destruction est en principe nuisible à la communauté. C'est le même souci qui, au Moyen Age, a fait adopter la dérogation que nous venons de signaler à l'imprescriptibilité d'acquisition des servitudes.

---

(1) Olivier Martin. — Op. cit., t. II, fasc. I, p. 123.
(2) Id., ibid., p. 124.
Ferrière. — II, p. 1521, n° 10.
Bourjon. — II. p. 4.

Leur extinction, par contre, se produisait comme en Droit Romain (1) par prescription temporaire (art. 186 de la Nouvelle Coutume) : les servitudes continues s'éteignaient par trente ans, à dater du dernier acte d'exercice; les servitudes discontinues, par exemple la servitude *altius non tollendi*, s'éteignaient à partir du dernier acte contraire au titre de la servitude (2). Nous retrouvons ici encore la même préoccupation d'aplanir à l'avance les différends qui pourraient s'élever entre propriétaires. Au bout d'un certain temps la servitude qui n'a pas été respectée n'intéresse probablement plus personne, il ne faut pas qu'elle subsiste dans un seul but de chicane, ou dans celui de gêner inutilement le fonds servant.

Voici esquissé le régime des servitudes dans notre Ancien Droit.

Nous avons relevé au fur et à mesure le côté rationnel de chaque prescription et le but de commodité auquel toutes tendaient. Ce que l'on veut, c'est faciliter l'exercice du droit de propriété, et permettre à chaque propriétaire d'utiliter son bien de la façon la plus pratique pour lui et la moins nuisible pour son prochain.

C'est la conclusion que l'on peut d'une façon générale tirer de cette étude de la propriété dans notre Ancien Droit, qu'il s'agisse de l'organisation féodale, ou du Droit Civil régi par la Coutume.

---

(1) Cette législation des servitudes provient d'ailleurs en grande partie du Droit Romain et « quant aux livres de doctrine, lorsqu'ils veulent traiter des servitudes, ils s'inspirent en général du Droit Romain. Ainsi le Livre de Jostice et de Plet... ». E. GLASSON. — Histoire du Droit et des Institutions de la France. T. VII. La Féodalité. Le Droit Civil. Paris, Pichon, 1896, p. 316 et 321.

OLIVIER MARTIN. — Op. cit., t. I. II, fasc. 1, p. 120.

(2) BOURJON. — II, p. 3.

Ici, désir manifeste que chacune jouisse de son bien de façon économique et pratique; là, évolution rapide modérant la conception primitivement trop absolue de la souveraineté, et aboutissant finalement à considérer comme véritable propriétaire, héréditairement, celui qui vit sur la terre et la fait prospérer, celui qui a le domaine « *utile* ».

Les idées qui présidaient aux institutions médiévales sont en continuité avec celles que nous avons relevées en Droit Romain.

Section 3

LA PROPRIÉTÉ DANS LE DROIT INTERMÉDIAIRE

La propriété ainsi comprise, et telle qu'elle existait à la veille de 1789, ne devait cependant pas satisfaire les hommes de la Révolution. Leur souci le plus urgent fut d'abolir le régime féodal, afin de pouvoir proclamer la propriété libre de toutes charges.

§ 1

L'abolition du régime féodal.

Les paysans surtout, les tenanciers du domaine utile, qui, nous l'avons montré, étaient devenus les quasi-propriétaires de la terre, réclamaient l'affranchissement de la propriété.

Malgré une évolution certaine, dont l'aboutissement avait été d'ôter au seigneur une partie importante de ses privilèges, les tenures féodales et particulièrement les tenures roturières, censives, champarts, rentes féodales, mettaient

encore à la charge du tenancier des prestations, soit occasionnelles comme les droits de mutation entre vifs ou à cause de mort, soit périodiques, annuelles, en argent ou en nature, souvent légères et simplement recognitives du domaine éminent (1), mais parfois jugées trop lourdes encore par le fermier.

D'autres tenures simplement foncières, ne supposant plus dès l'origine la supériorité du seigneur, mais qui provenaient d'une concession faite au vassal ou au censitaire contre le paiement d'une rente foncière, semblaient à la longue exagérément grevées, et étaient l'objet du mécontentement des terriens.

Le vœu général était l'abolition définitive de ces entraves à la libre et entière propriété.

Certains partaient du principe que les droits seigneuriaux ne pouvaient disparaître que contre une juste indemnité. Ils seraient rachetables. C'est le principe qui a inspiré le décret des 4, 7, 8 et 11 août 1789, qui suivit l'abolition des privilèges de la nuit du 4 août.

S'éteignaient sans indemnité les droits de la *féodalité dominante,* alors qu'étaient déclarés rachetables ceux de la *féodalité contractante,* c'est-à-dire « tous les droits ou devoirs féodaux ou censuels utiles qui sont le prix et la condition d'une concession primitive de fonds » (art. 1 du décret des 15-28 mars 1790). L'article 2 créait des présomptions quant au contenu de ces droits (2). Ce dernier texte fut voté par la Constituante pour aider à la liquidation du

---

(1) Supra, p. 30.

(2) A. Esmein. — Précis élémentaire de l'Histoire du Droit français de 1789 à 1814. Paris, Sirey, 1908, p. 68-69.

Cf. également H. Regnault. — Manuel d'Histoire du Droit français; 2e édition. Paris, Sirey, 1942, p. 280 et 281.

régime féodal, et cette dernière compléta son œuvre d'affranchissement par l'interdiction pour l'avenir de créer de nouvelles rentes foncières non remboursables (1).

L'Assemblée Législative devait être plus catégorique encore dans sa lutte contre la féodalité : elle ne reconnaît de droit contractuel rachetable que dans la mesure où pourrait être produit le titre primitif d'inféodation (2), ce qui revenait pratiquement, étant donnée la difficulté et même souvent l'impossibilité de retrouver ces très anciens titres, à supprimer purement et simplement sans rachat possible tous les droits seigneuriaux.

Puis toute une suite de lois ou de décrets fragmentairement pris finirent de les saper, et sans vouloir ici faire une nomenclature de dates ou de textes, nous pouvons conclure que, redevances foncières et féodales, mainmortes, substitutions, fondations, tout disparaît pour faire table rase (3) et donner à la propriété l'apparence nouvelle sous laquelle on voulait l'aborder : elle n'était plus grevée de morcellements, ni de charges variées, exempte de toute sujétion, elle devint la seule propriété individuelle ou privée.

§ 2

Tempéraments à l'absolutisme de la propriété.

Pourtant le droit intermédiaire ne tomba pas dans les deux excès que l'on aurait pu craindre.

---

(1) La loi des 18-29 décembre 1790, art. 1er.
(2) Décret des 18 juin-6 juillet 1792.
(3) HAYEM. — Op. cit., p. 201 et 202.
ROMIEU. — La Propriété, ses rapports avec l'Etat, la Société et l'Individu. Thèse, Montpellier, 1923, p. 118 à 120.

D'une part, en effet, après la Déclaration des Droits des 20-26 août 1789 qui proclamait l'égalité des hommes à leur naissance, l'idée soit d'un partage égal des terres entre tous les hommes, soit de la socialisation générale des propriétés foncières, des capitaux, des instruments de travail, ne fut aucunement poussée.

L'abolition des privilèges donna toute satisfaction au peuple. On se garda de tirer toutes les conséquences du principe (1).

D'autre part, peut-il exister une propriété absolue qui voisine avec une autre propriété absolue ? Cela semble un sophisme. Le législateur s'est vite aperçu qu'un droit de propriété suprême ne pouvait pratiquement s'exercer à l'encontre d'autres propriétés semblables. C'est ainsi que, le principe une fois posé, il a prétendu limiter la souveraineté du propriétaire. On constate ici pour la première fois l'opposition qui existe entre la notion de propriété absolue et les restrictions que l'on a voulu y adjoindre.

La nécessité de limiter le droit de propriété explique la création de règles de voisinage, destinées à éviter que les propriétaires se gênent les uns les autres; la reconnaissance au profit de l'Etat et pour l'utilité commune, d'une nouvelle sorte de domaine éminent : on élabore la théorie de l'expropriation pour nécessité (qui deviendra vite simple utilité) publique. L'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 proclame du reste déjà : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé,

---

(1) A. AULARD. — Histoire Politique de la Révolution Française, 4e édition. Paris, Armand Colin, 1909, p. 49 et 50.

si ce n'est quand la nécessité publique légalement constatée l'exige évidemment... » (1).

Nous lisons par ailleurs : « La société ne peut admettre aucune propriété inculte. La culture est le fondement inébranlable du pacte social : c'est sa première base physique, morale et politique » (2).

Il suffit d'ailleurs de donner quelques exemples concrets des aménagements apportés à la propriété, pour se rendre compte que tout sens pratique n'avait pas disparu avec l'avènement du régime nouveau.

Dans notre Ancien Droit, les mines d'or et d'argent appartenaient au roi, sauf indemnité au propriétaire des fonds, et les autres appartenaient à ce dernier, avec cette restriction toutefois « qu'il ne pouvait fouiller en terre pour y tirer minières, métaux, pierre ou plâtre sans le congé de son seigneur si ce n'est pour son usage » (3). Cette attribution au roi de certaines mines, comme d'un droit du dixième sur le produit des autres, tenait au domaine éminent du souverain sur toutes les terres du royaume; or, ce domaine ayant disparu, il semble que le droit de creuser et d'exploiter les mines en toute liberté devait appartenir au propriétaire. C'est, en effet, ce qui fut soutenu lors de la discussion de la loi des 12-28 juillet 1791. Mais Mirabeau, au nom de l'intérêt national, fit prévaloir le système que cette loi consacra. « Si l'intérêt commun et la justice sont le fondement

(1) L'article 14 du projet du 6e Bureau qui servit de base à la rédaction définitive de la Déclaration des Droits était ainsi conçu : « Nul citoyen ne peut être accusé ni troublé dans l'usage de sa propriété, ni gêné dans celui de sa liberté, qu'en vertu de la loi avec les formes qu'elle a prescrites, et dans les cas qu'elle a prévus ».

(2) Heurtault Lamerville. — Rapport du 20 août 1790. Archives Parlementaires, t. XXXVIII, p. 412.

(3) Loysel. — Inst. Cout., liv. II, II, 13.

de la propriété, dit-il, l'intérêt commun et l'équité n'exigent pas que les mines soient des accessoires de la surface... L'intérieur de la terre n'est pas susceptible d'un partage... Quant à la surface, l'intérêt de la société est que les propriétés soient divisées. » En conséquence, sans méconnaître les droits du propriétaire de la surface et sans établir une propriété nouvelle distincte de la sienne, la loi de 1791 déclara que les mines et minières, tant métalliques que non métalliques, sont à la disposition de la nation, en ce sens seulement que ces substances ne pourront être exploitées que de son consentement et sous sa surveillance.

Ainsi, sauf le droit pour le propriétaire d'exploiter lui-même certaines mines et celui d'être préféré pour la concession, la nation a le droit de concéder elle-même l'exploitation à d'autres que le propriétaire, sous certaines conditions et avec des garanties destinées à assurer la meilleure exploitation de la richesse minérale; mais cette concession n'est pas perpétuelle. Elle ne tardera pas à le devenir, et la loi du 21 avril 1810 déclarera, dans ses articles 5 et 7, que les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession qui octroie à l'exploitant la propriété perpétuelle de la mine.

Sous le régime des maîtrises et jurandes, le droit pour les inventeurs d'exploiter librement et exclusivement leurs découvertes leur était donné sous la forme de privilèges dont la concession était arbitraire. Au lieu de ce privilège, l'Assemblée Constituante, dans la loi des 31 décembre 1790 et 7 janvier 1791, reconnaît aux auteurs de découvertes utiles un droit de propriété qui ne sera cependant pas perpétuel et qui sera soumis à la condition d'obtenir un brevet ou patente donné pour 5, 10 ou 15 années. A l'expiration de la patente la découverte ou invention devant appartenir à la

société, la description en sera rendue publique et l'usage permis à tout citoyen. Le décret des 14-25 mai 1791, portant règlement pour l'obtention des patentes, compléta celui du 31 décembre précédent. En limitant dans sa durée ce qu'elle appelait un droit de propriété, l'Assemblée avait voulu concilier le droit des inventeurs et ceux de la société.

Les droits féodaux de quint et requint, de lods et ventes, de relief ou rachat ayant été supprimés, il semble que la liberté de disposer de ses biens ou de les transmettre, attribut de la pleine et entière propriété, dût être affranchie de toute espèce de charges. Mais, ces divers droits formant une source considérable de revenus pour l'Etat, on songea de bonne heure à les remplacer par des droits équivalents, mais reposant sur un principe différent. Tel fut l'objet de la loi des 5-19 décembre 1790 qui, la première, les établit sous le nom de droits d'enregistrement, et qui fut remaniée par la loi de frimaire an VII.

Ces quelques exemples montrent comment, de l'affirmation d'une propriété absolue, il fallut revenir aux faits et se rendre à leurs exigences. Du concept que les hommes construisent dans leur esprit, il faut bien retomber dans le réel, qui, loin d'avoir la rigidité d'une idée, est au contraire nuancé de toute la diversité de la vie individuelle, familiale et sociale.

Section 4

LA PROPRIÉTÉ DANS LE DROIT MODERNE

Nous voulons en montrer les grandes lignes, puisque nous en traiterons en détail dans notre second chapitre, consacré à l'étude des théories modernes sur la propriété.

Notre dessein est d'examiner si l'on peut tirer de cet aperçu de la propriété dans le droit moderne le même enseignement que celui qui nous est apparu lors de nos développements sur les précédentes époques.

I. Rappelons le texte du fameux article 544 du Code Civil, fondamental en la matière, et qui, poursuivant l'œuvre de la Révolution, nous lègue une propriété qu'il proclame absolue, mais en s'empressant immédiatement de soumettre cet absolutisme au crible de la loi et des règlements. « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »

Nous ne nous livrerons pas à une analyse de la définition du Code Civil. Nous nous contenterons de constater le point de départ et d'y relever, avec M. Ripert (1), la contradiction qui y règne.

Il est au demeurant remarquable que notre Code ne soit pas seul à contenir cette contradiction. « La même méthode est suivie par le Code Civil allemand, bien qu'il n'y ait pas ici à proprement parler de définition de la propriété... Le Code Civil suisse de 1907 (art. 641) procède de façon analogue. Et, chose surprenante, la même énumération des pouvoirs du propriétaire se trouve dans le Code Civil de la Russie Soviétique de 1922... Semblablement enfin, le plus jeune des codes civils, le Code de 1929 de la République Chinoise, fait dans son article 765 la description... des attributs conférés par la propriété. Toujours, on le voit, la définition ou description de la propriété est assise sur une

---

(1) Ripert. — De l'Exercice du Droit de Propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines. Thèse, Aix, 1902, p. 290.

faculté de disposition théoriquement illimitée, mais pratiquement limitée. » (1)

II. C'est de ce point de départ que dériveront toutes les « restrictions » d'abord édictées dans le Code Civil lui-même, puis sans cesse et de plus en plus jusqu'à nos jours. De sorte que les exceptions paraissent de beaucoup avoir dépassé la règle, et que prenant ainsi la question à rebours, certains déclareront avec satisfaction ou regret que la propriété n'est plus qu'un mot périmé.

Nous aurons à montrer que pareille conclusion ne saurait être acceptée, puisqu'il ne s'est agi que d'une période d'individualisme exagéré, accident dans l'histoire de la propriété.

Nous n'avons pas à rappeler ici la longue suite des contradictions apportées depuis le Code Civil au principe de l'article 544, ce ne serait que répéter des études classiques (2).

---

(1) Georges Cornil. — Discours. Bulletin de la classe des Lettres et des Sciences Morales et Politiques. Académie Royale de Belgique, 1931, n° 5.

(2) Voir Traités de Droit Civil :

Ripert et Boulanger. — Traité élémentaire de Droit Civil de Marcel Planiol. Paris, L. G. D. J., 1942, t, I, p. 982 à 990.

Colin et Capitant, et Julliot de la Morandière. — Cours élémentaire de Droit Civil français, t. I; 10e édition. Paris, Dalloz, 1942, p. 740 à 744 et 770 à 797.

Ch. Beudant. — Cours de Droit Civil français, t. IV, mis à jour par P .Voirin, 2e édition. Paris, Rousseau, 1938, n° 261 et 288 à 297.

Traités d'Economie Politique :

Lucien Brocard. — Les Conditions Générales de l'Activité Economique, t. II du Traité d'Economie Politique publié sous la direction de Henri Truchy. Paris, Sirey, 1934, p. 245 à 259.

Gaëtan Pirou et Maurice Bye. — Traité d'Economie Politique, t. I par Gaëtan Pirou. Les Cadres de la Vie Economique. Paris, Sirey, 1940, p. 70 à 74.

Ce que nous voulons, c'est signaler qu'actuellement, plus que jamais, on semble revenir à la notion fondamentale de la propriété, dont la législation actuelle tend à faire application.

C'est précisément parce que les faits ont rapidement contredit l'absolutisme du Code Civil que l'on a dû renoncer à la conception de la propriété, droit absolu. Une réaction s'est produite qui a voulu faire de la propriété une institution éminemment sociale, avec exclusion plus ou moins complète de l'individu.

Notre deuxième chapitre sera consacré à l'étude de cette réaction.

CHAPITRE II

La Tendance « Socialisante »

La fausseté d'un individualisme outré, dans le régime de la propriété, a choqué les promoteurs du mouvement social dont nous venons de parler. Ceux-ci ont été en quelque sorte hypnotisés par les inconvénients que pouvait présenter une propriété dotée des attributs dont l'avait qualifiée notre Code. C'est pourquoi s'est produite cette tendance à l'abolition totale ou partielle de la propriété telle qu'on l'avait conçue au lendemain de la Révolution.

Beaucoup d'auteurs ont voulu noter cette réaction plus ou moins violente et cette évolution vers le « social » qui deviendrait ainsi l'élément fondamental de la propriété.

Voulant faire œuvre novatrice, ils ont essayé : soit de donner une nouvelle théorie de la propriété, comme l'a fait le socialisme, soit de décrire sa transformation, attribuant à la propriété une fonction presque exclusivement sociale, ou se contentant de constater dans cette institution une tendance à la socialisation.

Ce sont les points que nous allons voir dans les deux sections de ce chapitre.

Section 1

LE SOCIALISME

Peut-être semblerait-il logique, pour avoir une vue générale et complète du problème, d'exposer d'abord les théories que l'on a coutume d'opposer directement à l'absolutisme, c'est-à-dire le socialisme.

Mais nous pensons que cette analyse ne présenterait qu'un médiocre intérêt au point de vue de la nouveauté du sujet, et qu'elle allongerait inutilement cette partie de notre étude. Elle se justifierait en réalité assez mal pour les deux raisons suivantes :

En premier lieu, la doctrine socialiste ne fait que déplacer la question. La solution qu'elle donne est de transférer à l'Etat la propriété jusqu'alors individuelle. « Le socialisme marxiste a ramené tout le problème au changement des sujets de la propriété : au lieu du propriétaire individuel, le propriétaire collectif, l'Etat » (1). « On peut dire, ajoute M. Coste Floret, que le socialisme accomplit sur le terrain de la propriété une œuvre analogue à celle de la Révolution sur le terrain de la souveraineté. Elle change le titulaire sans changer la nature du droit. » (2)

D'autre part, si la solution préconisée par les doctrines socialistes est la négation de la propriété privée, il n'y a plus d'explication à fournir de celle-ci.

Il ne demeurerait plus que l'individu soumis totalement à la société et privé de la garantie naturelle qu'est pour lui une propriété durable. « Le premier fondement à poser par

(1) Gurvitch. — Socialisme et Propriété, dans Revue de Métaphysique et de Morale, 1930, p. 118.
(2) P. Coste Floret. — Op. cit., p. 48.

tous ceux qui veulent sincèrement le bien du peuple, c'est l'inviolabilité de la propriété privée », concluait le pape Léon XIII dans son encyclique « Rerum Novarum » (1).

D'ailleurs, toute une école de socialistes modernes, qui s'attaque surtout au capitalisme, se rallie au principe de la propriété privée. M. Marcel DÉAT considère qu'il est impossible de se passer de « ces mobiles d'action qui sont la propriété maintenue et même agrandie, la transmission des biens aux enfants, la possibilité d'exercer des fonctions de direction, de commandement, offrant l'occasion de créer et de réaliser » (2).

Quoi qu'il en soit, notre but est de partir de la propriété privée, et d'en apporter une analyse satisfaisante. C'est pourquoi nous écarterons un examen plus approfondi de ces doctrines.

Section 2

LA PROPRIÉTÉ FONCTION SOCIALE ET L'ÉVOLUTION VERS LA SOCIALISATION DES BIENS

§ 1

La propriété fonction sociale.

Bien que cette conception ait gagné beaucoup d'adeptes, nous l'étudierons spécialement chez les auteurs où nous la

---

(1) Encyclique « Rerum Novarum », in extenso dans « La Doctrine sociale de l'Eglise résumée dans les Encycliques Rerum Novarum et Quadragesimo Anno », par G.-C. RUTTEN O. P. — Edit. du Cerf, La Pensée Catholique, p. 256.

(2) M. DÉAT. — Perspectives socialistes. Paris, Valois, 1932, p. 179. Nous nous réservons de fournir plus loin une justification plus approfondie de la propriété privée; cf. infra 1re partie, chapitre III, section II, § 1.

trouvons développée de façon très caractéristique. Parmi ceux-ci, notons Léon DUGUIT, et plus contemporain, M. TROTABAS.

I. — LA DOCTRINE DE DUGUIT

Elle se schématise de la façon suivante :

DUGUIT nie l'existence d'un droit naturel et subjectif de propriété : « On est, écrit-il, plus près de la réalité en voyant dans la propriété non pas une situation juridique subjective, mais une situation de droit objectif, une situation légale, c'est-à-dire une situation dont l'étendue et l'objet sont déterminés par le droit objectif, une situation d'ordre général et permanent, une situation qui implique un ensemble d'impératifs positifs et négatifs pour celui qui détient la chose à titre de propriétaire et pour tous les autres individus. C'est le caractère que, dans le droit moderne, revêt la propriété... » (1)

Il ne conteste d'ailleurs pas que le Code Civil en ait fait une notion subjective, trouvant sa source dans le droit naturel, mais précisément il note une transformation depuis le Code Napoléon dans le sens de l'individualisme à l'objectivisme (2).

Or, du fait de cette situation légale, reconnue par la législation positive, « le propriétaire a, par cela même qu'il est propriétaire, un certain rôle social à remplir; et l'étendue de son droit de propriété doit être déterminée par la loi et par la jurisprudence qui l'applique, d'après le rôle

---

(1) Léon DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel; 3e édition. Paris, de Boccard, 1927, t. I, p. 448 et 445-446.
Id., ibid., p. 656 et suiv.
(2) Id. — Les Transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon. Paris, Alcan, 1912. Avertissement.
Id., ibid., p. 1 à 22 et p. 147 à 178.

social qu'il doit remplir : il ne peut prétendre d'autre droit que celui de pouvoir remplir librement, pleinement et entièrement sa fonction sociale de propriétaire », et « son appropriation est protégée dans la mesure et seulement dans la mesure où il remplit cette fonction sociale. » (1).

En conséquence, l'élément social est, pour DUGUIT prédominant. Cependant, il ne refuse pas au propriétaire une certaine faculté d'utiliser sa chose à son profit. Comment définit-il en effet les prérogatives de ce propriétaire-fonctionnaire ? Selon lui, ce dernier peut et doit « employer la chose qu'il détient à la satisfaction des besoins collectifs et aussi à la réalisation de ses besoins individuels. Mais il va de soi qu'il ne s'agit que des actes qui correspondent à l'exercice de la liberté individuelle..., c'est-à-dire au libre développement de l'activité humaine. Les actes du propriétaire qui n'ont pas ce but, et qui, d'autre part, ne poursuivent pas un but d'utilité collective, sont contraires à la loi de la propriété et peuvent donner lieu à une réparation ou à une répression » (2).

Cè principe sert à DUGUIT pour justifier les solutions jurisprudentielles que d'autres auteurs expliquent par la théorie de l'abus du droit. Que l'on me permette de bâtir une maison de cinq étages qui gêne la vue de mon voisin, cela se comprend dans un but d'intérêt individuel et social à la fois, mais que l'on m'interdise d'élever un écran ou une haute cheminée sur mon terrain sans utilité pour moi, il

---

(1) DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel, t. III, p. 665.
Id. — Les Transformations générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon, p. 21 et 148-149.

(2) Id. — Traité de Droit Constitutionnel, t. III, p. 671 et 672.
Id. — Les Transformations générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon, p. 165 et 166.

n'y a rien là que de très naturel, puisque ce sont choses inutiles pour la communauté (1).

La fonction sociale de la propriété explique aussi pour DUGUIT l'affectation de certains biens à une collectivité, comme les églises laissées à la disposition des fidèles, après la loi de séparation, à défaut d'associations cultuelles (2).

Ces explications fournies par la théorie de DUGUIT peuvent sembler séduisantes parce qu'elles éclairent certains points habituellement sujets à controverses.

Mais immédiatement se présentent les deux observations suivantes :

Tout d'abord, DUGUIT, en affirmant que la propriété est uniquement une fonction sociale, ne spécialise pas cette fonction entre les mains du propriétaire. « Le propriétaire qui se sert de sa chose, qui cultive son champ, n'exerce pas un droit. Les choses se passeraient exactement de même s'il n'était pas propriétaire. » (3) Du reste, l'auteur emploie souvent le terme détenteur : « Le droit positif garantit la liberté du détenteur d'une richesse » (4) et ailleurs : « le détenteur d'une richesse n'a point de droit sur elle; c'est une situation de fait qui l'astreint à une certaine fonction sociale... » (5).

Cette confusion de la simple détention et de la propriété interdit à Duguit une définition véritable et juridique du propriétaire.

---

(1) DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel, t. III, p. 672 et 673. Id. — Les Transformations générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon, p. 199 à 201.

(2) Art. 5, § 1, de la loi du 2 janvier 1907.

(3) DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel, t. I, p. 446.

(4) Id. — Les Transformations générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon, p. 160.

(5) Id. — Traité de Droit Constitutionnel, t. III, p. 665.

D'autre part, si l'on part du principe que le propriétaire n'est qu'un fonctionnaire objectivement pourvu de biens dans l'intérêt de la communauté, sans qu'il ait un droit naturel et subjectif à la possession de ces biens, comment expliquer a priori qu'il doive simultanément servir ses besoins individuels ?

Ces deux imprécisions, spécifiques de la théorie de DUGUIT, nous empêcheraient déjà d'adopter sa pensée. Nous verrons plus loin, après avoir exposé la doctrine de M. TROTABAS, quelles sont les autres critiques d'ordre général que nous avons à faire à la théorie de la propriété-fonction sociale.

II. — LA DOCTRINE DE M. TROTABAS (1)

Elle a été exprimée dans une conférence publique faite à la Faculté de Droit de Nancy et reprise dans une brochure publiée en collaboration avec G. RENARD, où ce dernier envisage le point de vue philosophique avec la pensée chrétienne

---

(1) Il paraîtrait peut-être auparavant nécessaire d'examiner le point de vue d'HAURIOU, dont MM. TROTABAS et RENARD se sont souvent dits les disciples (G. RENARD et L. TROTABAS. — La Fonction sociale de la Propriété privée, Paris, Sirey, 1930. Avertissement, p. V. G. RENARD. — La Théorie de l'Institution; Essai d'Ontologie juridique; 1er volume : Partie juridique. Paris, Sirey, 1930. Introduction). Pourtant leur théorie, selon nous, ne se rattache pas aussi directement que ces auteurs l'ont affirmé à celle d'HAURIOU, et même en diffère de façon assez remarquable pour les raisons suivantes :

1° HAURIOU a surtout rattaché la propriété à la théorie de l'institution (Maurice HAURIOU. — Principes de Droit Public; 2e édition. Paris, Sirey, 1916, p. 108 et suiv. et p. 166 à 168), mais sans en faire spécialement une fonction sociale. Nous ne trouvons ce mot que très rarement employé par lui, et en tous cas, il n'a pas spécialement construit une théorie de la propriété-fonction sociale.

Pour HAURIOU, la propriété est une institution exigée par l'ordre social (Précis de Droit Constitutionnel; 2e édition. Paris, Sirey, 1929, p. 72 et 73 et p. 652), parce que l'ordre social est « dominé par la nécessité de la production » (Ibid., p. 43 et 44), et que la propriété

sur la propriété privée, et M. TROTABAS le point de vue technique avec le régime administratif de la propriété civile (1).

M. TROTABAS considère que la conception traditionnelle de la propriété serait celle d'une propriété absolue, inviolable et sacrée, idée que le Code Civil n'aurait fait que confirmer.

La propriété, fonction sociale, serait une création moderne, qui viendrait bouleverser les anciennes notions : jusqu'à présent, le droit de propriété a été « privé, individuel. La propriété est essentiellement du domaine du possessif. C'est ma terre qui m'intéresse, ma maison. Et elle est mienne, parce que je suis seul et souverain juge de son présent et de son devenir. A moi, propriétaire, la pleine puissance sur les choses, à moi la trilogie classique de l'usus, du fructus et

---

privée est favorable au développement de la production (Ibid., p. 652; Principes de Droit Public, p. 541).

2° Mais précisément, tout en faisant de la propriété une institution, HAURIOU conserve une très grande importance à l'élément individuel contenu dans l'idée de propriété et qui en est même la base (Précis de Droit Constitutionnel, p. 652; Principes de Droit Public, p. 541). Loin de donner le pas au droit public sur le droit privé, et de miniminer d'individu, HAURIOU fait du droit civil le centre du système juridique (Principes de Droit Public, p. 387), parce que, écrit-il fort justement, « les faits nous avertissent de l'extrême importance de ce régime et des racines profondes par lesquelles il tient au régime d'état. Il n'y a pas d'exagération à dire que c'est pour assurer sa réalisation que toute la machine de l'Etat est construite » (Ibid., p. 386). Et, note-t-il également, « la vie civile est essentiellement constituée par la vie de famille combinée avec la pratique de la propriété privée; elle repose donc sur les deux institutions fondamentales de la famille et de la propriété » (Ibid., p. 383). Si l'on ajoute que « le droit civil est fondé sur la propriété privée » (Ibid., p. 388), on voit toute l'importance qu'attache HAURIOU à l'élément individuel, subjectif, dans la propriété.

Quelle différence avec DUGUIT, et aussi avec M. TROTABAS, pour qui le droit public et l'élément social prédominent, et qui réduisent l'individu en un instrument négligeable.

(1) G. RENARD et L. TROTABAS. — Op. cit.

de l'abusus, ces trois pouvoirs de la vie patrimoniale. Plus heureux qu'un souverain, car aucun Montesquieu n'est venu pour limiter mes pouvoirs, je les confonds dans ma puissance, qui a pour seule frontière les responsabilités que peut entraîner, parfois, la propriété. Mais la responsabilité n'est-elle pas, ici comme partout, le signe même et la traduction du pouvoir ? » (1).

Si M. Trotabas admet que le Droit Romain nous ait « légué lui-même la leçon ancienne d'une propriété déjà mise au service parfois de l'utilité publique », cependant « on pouvait considérer jadis comme une règle essentielle l'aspect à la fois absolu et personnel de la propriété, et les atteintes portées à ce droit faisaient figure d'exceptions » (2).

Puis, de cette propriété absolue, on passerait à une propriété presque entièrement conditionnée par l'utilité publique. Le point de vue individuel se trouvera, par degrés, définitivement aboli (3).

Ce changement de nature proviendrait d'une mode récente, « la mode scientifique qui a marqué le passage de l'absolu à la relativité, comme la mode sociale a provoqué de toutes parts la crise de l'autorité » (4).

Cette modification due « à une évolution naturelle de la conscience publique », fait que maintenant « d'après l'esprit des réalités que nous observons sous nos yeux, il s'agit d'un droit presque entièrement orienté, comme tout le droit public, vers la satisfaction de besoins d'utilité publique » (5).

(1) L. Trotabas. — Op. cit., p. 38.
(2) Id., ibid., p. 40.
(3) Id., ibid., p. 40.
(4) Id., ibid., p. 38.
(5) Id., ibid., p. 41.

M. TROTABAS intègre ainsi la propriété dans le droit public; il en fait une institution de droit public, et analyse sous quelles modalités se manifestera cette nouvelle forme de la propriété : soit par la réquisition et l'expropriation, soit par la réglementation des conditions d'exercice du droit de propriété en matière fiscale, sanitaire, esthétique, etc...

En tous cas, une entière dépendance soumet le propriétaire à la collectivité. M. TROTABAS ne voit dans la propriété, comme DUGUIT, qu'un pouvoir objectif correspondant à une véritable fonction sociale, et pour lui aussi, « il semble que ce qui légitime la propriété individuelle et qui doit dominer le régime juridique établi pour elle, c'est l'idée indiquée par Auguste Comte que le propriétaire est investi de la fonction sociale de former et d'administrer des capitaux à l'aide desquels chaque homme coopère au bien commun et au mieux-être des générations futures » (1).

III. — CRITIQUE DE LA NOTION DE PROPRIÉTÉ - FONCTION SOCIALE

Que penser de cette conception qui compte de nombreux partisans ?

Elle a le mérite d'accentuer le caractère finaliste de la propriété en réagissant contre l'absolutisme du Code. Cette doctrine est généreuse; elle dépouille la propriété de l'égoïsme que l'on y constate souvent. Pourtant, elle ne peut satisfaire entièrement.

Tout d'abord, parce que ses partisans semblent en faire une révélation, la présenter comme une trouvaille tout à fait nouvelle : jusqu'à présent, la propriété était absolue, on

(1) L. ROLLAND. — Les tendances nouvelles en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Revue de Droit Public, 1912, p. 333.

s'apercevrait seulement à l'époque contemporaine qu'elle est, avant tout, sociale. Ils ne se sont pas aperçu du rôle primitif de la propriété, la conservation tant de l'individu que de la famille, que du groupe, vivant tous l'un par l'autre. Ils n'ont pas vu qu'à travers les âges, l'on n'avait jamais méconnu le double aspect de la propriété et qu'il avait fallu en arriver à la Révolution pour faire de la propriété quelque chose de rigide. Ils ont pris une orientation accidentelle pour le courant traditionnel.

Aussi pensent-ils régénérer et même « dénaturer » le droit de propriété. M. TROTABAS parle d'une mode (1), M. KAOUTCHANSKI d'une conception « moderne » (2).

C'est ainsi qu'ils en arrivent à opposer le droit de propriété et ce qu'ils nomment ses limitations, ses restrictions. Ils creusent entre l'un et les autres un fossé irréductible qui crée un tout aussi irréductible conflit entre les intérêts mis en présence, ils opposent les intérêts de l'individu et ceux de la société avec une rigueur qui leur interdit une solution, pourrions-nous dire, amiable. Et c'est là un autre reproche qu'ils encourent. C'est pourquoi, tous ces auteurs, pourtant contraints de donner une solution, apportent unanimement la suivante, résumée par M. NORY : « Dans le conflit de ces intérêts, c'est la société qui doit avoir le dernier mot. A celle-ci appartient, comme l'a bien vu le positivisme, le domaine éminent. Il faut que la majesté du droit privé s'incline devant la majesté plus haute du droit public (Daffry de la Monnoye » (3).

---

(1) L. TROTABAS. — Op. cit., p. 38.

(2) D. M. KAOUTCHANSKI. — L'évolution du droit de propriété et la conception moderne de la propriété comme fonction sociale. Revue de Droit Public, 1929, p. 214 à 223.

(3) J. NORY. — Le Droit de Propriété et l'Intérêt général. Thèse, Lille, 1923, p. 19.

C'est la troisième erreur de ces auteurs, d'être aussi absolus, dans le sens social qu'ils préconisent, que les individualistes à qui ils reprochaient une vue trop étroite du problème. Eux-mêmes ne le considèrent qu'unilatéralement; la société, pour eux, dépasse tellement l'individu que celui-ci disparaît comme écrasé. D'après DUGUIT, l'individu n'est pas une fin, mais un moyen, il n'est qu'un rouage de la vaste machine qu'est le corps social, chacun de nous n'a de raison d'être dans le monde que par la besogne qu'il accomplit dans l'œuvre sociale. Cette thèse est insoutenable, car les individus, même devenus des « rouages » inutilisables de la « machine » sociale, ont encore droit à la vie et par conséquent à la propriété (1). Pour cette raison, il n'est pas possible de dire que la conception de la propriété, droit subjectif, *disparaît* pour faire place à la conception de la propriété, fonction sociale. L'élément individuel, « irréductible et incompressible » (2) que contient la notion de propriété ne disparaît pas. Toute théorie qui le méconnaîtrait ne saurait être complète.

§ 2

La socialisation des biens.

L'économiste Lucien BROCARD, faisant allusion à la controverse déjà vieille entre le droit de propriété privée et

---

(1) Au cours de l'étude que M. le Doyen GÉNY a faite de la théorie de DUGUIT, il conclut au maintien, envers et contre les critiques des positivistes, de la notion de droit subjectif (Science et Technique en Droit Privé Positif Français. Paris, Sirey, 1924; t. IV, p. 180 à 184), parce que cette notion correspond aux réalités de la vie sociale (Ibid., p. 184 à 187).

(2) CHAUFFARDET. — Op. cit., p. 82.

Cf. également COSTE FLORET. — Op. cit., p. 73.

G. MORIN. — L'Œuvre de DUGUIT et le Droit Privé. — Archives de Philosophie du Droit, 1932, p. 159.

celui de propriété publique, note que pendant ce temps « la propriété et son régime juridique évoluaient et, avec eux, les pouvoirs qu'elle confère au propriétaire et qui en sont l'essentiel. L'évolution jusqu'ici a été lente, presque insensible, parfois souterraine et inconsciente; mais le temps aidant, elle a fini par réaliser des transformations très profondes, dont à l'heure actuelle on ne mesure pas toujours la portée ni les possibilités d'extension » (1). Ce mouvement « nous entraîne, par étapes insensibles, dans la voie du socialisme sans d'ailleurs y atteindre nécessairement ». Mais c'est bien « dans ce sens que s'exerce avec une énergie croissante la poussée des forces démocratiques et socialistes, même sous leurs formes les plus modérées » (2).

Parmi les civilistes, M. Ripert s'est particulièrement attaché à décrire cette évolution qui lui apparaît aussi vers la socialisation. C'est pourquoi nous suivrons spécialement sa pensée et l'analyserons.

I. Pour lui, le droit est essentiellement un produit de source politique, et l'orientation des idées politiques s'imprime dans toute la vie juridique d'un pays. C'est ainsi qu'il conclut à une socialisation des biens consécutive à la lutte incessante pour le droit, que nous a apportée la forme démocratique de notre gouvernement, et où « les plus nombreux sont nécessairement les vainqueurs » (3); car « la France nouvelle est une démocratie dans laquelle le suffrage universel fait régner la force du nombre » (4). La pro-

---

(1) Lucien Brocard. — Propriété Privée et Economie Nationale, dans Recueil d'Etudes sur les sources du droit en l'honneur de Fr. Gény. Paris, Sirey, 1934, t. III, p. 154.

(2) Id., ibid., p. 157.

(3) G. Ripert. — Le Régime Démocratique et le Droit Civil Moderne. Paris, L. G .D. J., 1936. Introduction, n° 1, p. 3.

(4) Id., ibid. Intodruction, n° 1, p. 2.

priété est évidemment l'une des premières institutions touchées par cette tendance à la socialisation, qui réduit constamment le contenu des prérogatives du propriétaire.

Le peuple, ayant conquis la puissance politique, est d'ailleurs aidé dans sa tâche par les juristes qui combattent pour le progrès social, pour l'élaboration d'un droit social, parmi lesquels M. RIPERT cite DUGUIT, HAURIOU, M. LE FUR, M. GURVITCH, M. Emmanuel LÉVY (1). La socialisation du droit serait une réalité définitivement admise et répandue dans notre pays. Sans vouloir se prononcer lui-même sur la valeur de cette évolution (2), l'éminent professeur pense que l'on ne peut se dispenser de la noter et d'en enregistrer les répercussions sur nos diverses institutions.

A propos du droit de propriété, l'auteur cite des exemples de cette transformation : l'expropriation, la législation sur les mines et la force hydraulique, la prescription de certains droits de créance au profit de l'Etat, les droits de mutation, la création des sociétés d'économie mixte, etc... (3), qui marquent la reprise par la communauté de biens qui faisaient l'objet de droits privés.

Le contenu du droit de propriété se réduirait sans cesse. Il suffit, pour s'en rendre compte, de considérer la réglementation nombreuse qui atteint la propriété immobilière, propriété bâtie (4) ou propriété rurale (5), aussi bien que la propriété mobilière et incorporelle (6).

---

(1) G. RIPERT. — Le Régime Démocratique et le Droit Civil Moderne. Op. cit., n° 33 et 34, p. 62 à 64.

(2) Id., ibid., n° 8, p. 14.

(3) Id., ibid., p. 247 à 268.

Cf. également Lucien BROCARD. — Op. cit., p. 155 à 157.

(4) G. RIPERT. — Ibid., n° 109, p. 212 et 213.

(5) Id., ibid., n° 110, p. 214 à 216.

(6) Id., ibid., n° 114 à 115, p. 219 à 223.

Le résultat sera que disparaîtra la propriété privée chaque fois que l'exploitation collective en sera plus utile. Le régime de propriété privée ne sera, du reste, pas détruit complètement. Mais on aboutira à ne donner sur les biens socialisés que des « droits privatifs d'exploitation... temporaires, précaires et révocables, qui n'auront plus rien de comparable aux droits actuellement existants » (1)

L'analyse de M. Ripert n'est pas, comme les théories des partisans de la propriété-fonction sociale, érigée en système. Il se contente de constater, à l'appui des faits, et d'ailleurs en la déplorant constamment, cette sorte de « conscription » de la propriété privée, dans le cadre général des transformations apportées au droit civil sous l'influence du régime démocratique, en notant le retrait au profit de l'Etat d'une portion des biens qui appartenaient à l'individu. Celui-ci, pourtant, conservera un droit amenuisé sur la chose, parce qu'il est au fond le meilleur exploitant.

II. Mais M. Ripert, en véritable civiliste, et guidé par son antipathie générale pour le régime démocratique et ses conséquences, n'oppose-t-il pas, par trop, le droit de propriété et ses aménagements ? Trop inspiré par l'idée de la propriété absolue, ne commet-il pas la même erreur que les théoriciens de la propriété-fonction sociale ?

Il ne faut pas, avons-nous déjà indiqué, penser faire œuvre nouvelle en relevant une tendance plus « sociale », si l'on veut employer ce mot, de la propriété ; son récent aménagement plus altruiste n'est ni un fait extraordinaire, ni l'œuvre de la politique.

Car aussi, pourrait-on reprocher à M. Ripert de donner une trop grande importance au facteur politique.

---

(1) G. Ripert. — Le Régime Démocratique et le Droit Civil Moderne. Op. cit., n° 127, p. 247.

De son point de vue, que certains auteurs partagent (1), la propriété comme tous les autres droits est dominée par la volonté des gouvernants, par le pouvoir établi. Seul n'existe que le droit positif.

Il nous faut nous familiariser avec cette thèse qui lui est chère, et qu'il a longuement développée (2), si nous voulons comprendre l'influence qu'il attache au facteur politique sur l'évolution du droit de propriété.

Pour lui, « le règne du droit s'explique uniquement par ceci que les gouvernants, qui l'imposent, sont les plus forts » (3).

Il admet et proclame la plénitude de l'ordre juridique positif et de l'ordre juridique seul (4), élaboré par le concours des gouvernants et de ceux qui détiennent la puissance religieuse ou économique, ou la suprématie intellectuelle, par ceux qui, d'une façon ou d'une autre, « dirigent l'opinion publique » et tendent « à défendre, améliorer, reviser l'ordre juridique positif » (5).

C'est ainsi qu'il ne faut pas croire en un droit idéal commun à tous. Nous pouvons avoir nos croyances et croire à leur bien-fondé, mais « si nos idées deviennent lois,

---

(1) M. Magheru. — La Conception philosophique de la notion de la propriété en France. Thèse, Paris, 1935, p. 15 : « Toute l'évolution de la portée des actes, et nous voulons parler de l'exercice de la propriété ou de l'organisation de l'institution, et nous voulons parler des cadres de la propriété, ne s'explique que par l'évolution de la politique de ceux qui gouvernent, politique qui a toujours présumé un certain sens donné au mot intérêt général. »

(2) G. Ripert. — Droit naturel et Positivisme juridique. — Annales de la Faculté de Droit d'Aix, 1918; n° 2, p. 4 et 5, et n° 27, p. 32.

(3) F. Gény. — Op. cit.. t. IV, n. 10. p. 255.

(4) G. Ripert. — Droit naturel et Positivisme juridique; n° 27, p. 32, et n° 31, p. 40.

(5) Id., ibid.. n° 33, p. 43.

gardons-nous de proclamer le triomphe de la justice. Sachons seulement que cette loi, c'est un traité de paix entre les forces rivales... Il ne sert de rien de s'endormir dans la douce croyance qu'il existe un droit naturel... Mais si nous prenons pleine conscience de la valeur véritable du pouvoir politique et des facteurs qui agissent sur ce pouvoir, nous pourrons faire œuvre pratique et positive sans rien sacrifier de notre idéal » (1).

C'est pourquoi M. Ripert ne s'emploie pas à justifier l'évolution vers la socialisation. Il est inutile de chercher des justifications d'ordre philosophique ou moral, puisque la morale se place en dehors du domaine propre du droit (2). Il suffit de constater l'œuvre accomplie ou en train de s'accomplir sous un régime donné.

Mais, en faisant de toutes les notions d'ordre moral, économique, politique, social des notions purement subjectives et variant avec chacun des esprits qui les conçoivent, quelle consistance aurait l'ordre juridique positif tel que le comprend M. Ripert, et sorti, malgré tout, de l'esprit des hommes (3) ? La négation de toute vérité trouvant ses fondements dans la nature de l'homme, pris en général, aboutit à assigner au droit le seul fondement de la force, après la lutte politique. Droit singulièrement flottant, qui reposerait sur des assises aussi mouvantes, et surtout bien fragile dans le temps.

Aussi, en ce qui concerne la propriété, c'est avoir une vue trop étroite que de trouver uniquement dans son évolution le résultat de la politique démocratique. Certes, le régime démocratique a pu accentuer le phénomène d'évolu-

---

(1) G. Ripert. — Droit naturel et Positivisme juridique. Op. cit., n° 36, p. 47.

(2) Id., ibid., n° 31, p. 41.

(3) F. Gény. — Op. cit., t. IV, n° 11, p. 260 et 261.

tion, et l'a souvent exagéré, en le détournant de son but de modération et d'équilibre économique.

Mais il n'est pas juste de ne considérer que le fossé infranchissable créé entre la propriété souveraine et les restrictions menaçantes. Bien que M. Ripert ait cherché à faire œuvre critique plutôt que constructive, il convient cependant de chercher une solution au problème qu'il soulève. De son étude, seule peut résulter pour le propriétaire l'inquiétude légitime de se voir peu à peu spolié. Au lieu de ce souci, il serait préférable de lui donner une garantie de la subsistance de sa propriété, en cherchant une justification et du droit qui lui est conféré, et des charges dont ce droit peut être l'objet.

C'est sur ce point capital que doit porter l'effort du juriste étudiant la propriété. Il doit en avoir une idée telle qu'elle possède en elle-même ces deux vertus, de servir à la fois l'homme et la société. Ce n'est pas une politique récente, mais la tradition qui se charge de nous aider à le comprendre.

Nous voudrions maintenant dégager cet enseignement. Cette recherche fera l'objet de notre troisième chapitre.

CHAPITRE III

La notion traditionnelle de la Propriété privée

Nous venons d'examiner le point de vue des auteurs qui font, d'une façon plus ou moins décisive, de la propriété une notion évoluée, transformée. C'est du reste le reproche que nous leur faisons. Ces auteurs semblent poser a priori qu'à l'origine était le Code Civil, qui aurait créé la propriété selon les idées du moment, et paraissent ignorer qu'elle ait pu exister antérieurement, différemment comprise.

Que nous ayons affaire à un civiliste comme M. Ripert, à un publiciste comme Duguit ou M. Trotabas, à un économiste comme Lucien Brocard, la remarque est identique.

Or, nous avons essayé de montrer dans notre historique que le Code de 1804, trop vite issu de la période de chaos qu'avait été la Révolution, constituait une rupture avec le

passé (1). Le prendre comme point de départ pour étudier la propriété, non seulement en interdisait une vue d'ensemble générale, mais encore amenait à conclure à sa transformation contemporaine.

En procédant au contraire selon la méthode historique, l'on peut simplement noter que la conception du Code Civil procédait d'un individualisme tranchant avec le passé, dérivant d'une interprétation trop rigide des attributs de la propriété en Droit Romain, une déformation de l'abusus (2).

Ainsi que l'a fait justement remarquer HAURIOU, s'il y a eu évolution, ce n'est qu'une évolution d'adaptation (3).

Ce qu'il est intéressant d'étudier, c'est donc la notion traditionnelle de la propriété.

C'est ce que nous ferons en deux sections, en examinant dans la première comment cette notion trouve son fondement dans le droit naturel et dans la doctrine de l'Eglise, laquelle a interprété et mis en pratique les données du droit naturel (4), dans la seconde quels sont les principes directeurs qui en découlent, et s'appliqueront constamment à une juste conception de la propriété.

---

(1) Michel MAGHERU. — Op. cit., p. 16 : « Si je dis que la conception de 1804 et de ceux qui la soutiennent encore aujourd'hui n'a plus cours, est périmée, ne compte plus, c'est que cette conception n'a jamais rien exprimé d'une manière scientifique, c'est que cette conception n'était qu'une conception politique, d'occasion, de circonstance, et qu'elle était erronée dans ses idées fondamentales, absolutisme, et principes inhérents à la nature humaine... Quelle chimère que de croire absolue, éternelle, la solution juridique d'une manifestation incidente, temporelle de la vie sociale. »

(2) Supra, p. 23.

(3) M. HAURIOU. — Précis de Droit Constitutionnel. Op. cit., p. 70.

(4) F. GENY. — Op. cit., t. IV, préface, p. VIII : « J'ai exposé et expliqué longuement... comment les conceptions religieuses du christianisme, tout particulièrement celles du catholicisme romain, s'accordaient au mieux avec la même doctrine (droit naturel). »

Section 1

FONDEMENT DE LA NOTION TRADITIONNELLE DE LA PROPRIÉTÉ

§ 1

Le Droit Naturel.

Nous ne voulons pas aborder les controverses nombreuses qui ont disputé le point de savoir s'il existait véritablement ou non un droit naturel à l'origine des êtres et des choses. Nous tiendrons pour acquis avec une large partie de la doctrine moderne (1), l'existence d'un droit « propre

---

(1) Voici comment M. GÉNY démontre la nécessité du droit naturel (Science et Technique, t. IV) : L'auteur ramène le droit naturel « à la notion, peu contestable et accessible à tous de *loi naturelle*, au sens le plus large du mot », et qui, « s'agissant de normes de conduite à établir... peut... proposer des directions à la volonté sous le contrôle de la raison ». Cette loi naturelle « s'aperçoit, résultant d'un ordre mystérieux que nous constatons, en ce sens qu'à défaut des règles contenues en elle, l'humanité manquerait de direction ferme et irait à la dérive » (pages 216 et 217). Ceci posé, M. GENY constate que l'on admet à peu près unanimement l'existence de semblables règles dans le domaine purement moral. Mais il est plus délicat de savoir si cette loi naturelle à caractère en quelque sorte « irréel » comporte une existence juridique par application en droit positif d'une coercition, d'une sonction.

Il s'attache à justifier cette existence et il pose qu' « en réalité, si l'on veut se convaincre intimement de l'existence du droit naturel, il faut se fier à la fois à la croyance et à la raison : la première, qui nous illumine de la foi à la justice, la seconde, qui en analyse le sens profond, et nous la montre sous les distinctions bien connues de la justice commutative, de la justice distributive, de la justice sociale, dont chacune aboutit, sous sa forme spécifique, à rendre à chacun le sien, sans jamais léser autrui » (pages 219 et 220).

Mais de crainte que l'adhésion aux dogmes de la croyance et de la raison soit refusée par certains esprits modernes aux « exigences ombrageuses et tourmentées », l'on peut se borner « à mettre en

à la nature de l'homme, c'est-à-dire celui qui a comme sources à la fois et les lois dont la nature instruit l'animal qu'est l'homme, et certaines notions que la nature infuse en l'être raisonnable qu'est également l'homme » (1).

Notre intention est de tirer du droit naturel les traits caractéristiques de la propriété.

Si l'on ne peut affirmer immédiatement que la notion de la propriété est une de celles que la nature infuse en l'homme, du moins peut-on dire que celle de la possession, la possession des choses corporelles, est innée, puisqu'elle

---

relief la nécessité de cette notion, pour assurer l'organisation juridique indispensable à la société des hommes » (page 220). C'est ainsi que M. GENY pose en principe que « l'essence du droit, c'est l'ordre assuré par la contrainte », ordre d'ailleurs appuyé sur des sanctions civiles. Mais « la notion même de l'ordre doit préexister aux moyens de le réaliser », car la vie sociale a besoin, pour guider les hommes, « d'une direction placée en dehors et au dessus de leurs intelligences et volontés faillibles » (page 221).

M. GÉNY termine sa démonstration en apportant des exemples indiscutables de la nécessité de cette loi naturelle préexistante à la loi positive, et, particulièrement : « Quelle garantie pourraient avoir les sujets, que leurs intérêts essentiels sont sauvegardés, et qu'au delà de certaines limites, ils sont fondés à se défendre ? Comment concevoir la formation régulière de l'Etat, régissant la nation organisée ? Et, en dehors du cadre de l'Etat, quel moyen de faire vivre des populations encore informes ou déjà décomposées, quelle règle assigner aussi aux rapports respectifs des divers peuples dans l'ordre international ? Autant de côtés de la vie sociale de l'humanité, par où s'avère la *nécessité* d'une direction supérieure aux contingences, qu'il faut absolument canaliser et encadrer en vue d'un but d'ordre absolument postulé par la raison générale » (page 221).

M. GENY évoque à l'appui de la reconnaissance unanime du droit naturel, malgré des résistances qui apparaissent presque comme des singularités, la longue tradition « des poètes, des philosophes, des théologiens et des juristes, parmi lesquels Ch. BEUDANT, L. MICHOUD, A. PILLET, M. HAURIOU, E. VILLEY, J. CHARMONT, M. PLANIOL, H. BERTHELÉMY, A. COLIN et H. CAPITANT.

(1) F. SENN. — De la Justice et du Droit. Explication de la définition traditionnelle de la Justice, suivie d'une étude sur la distinction du Jus naturale et du Jus gentium. Paris, Sirey, 1927, p. 37.

est indispensable à la conservation de l'individu et de l'espèce. Et si, par nature, tout être animé est porté à veiller à sa propre conservation, à défendre sa vie et son corps, à éviter tout ce qui semble devoir lui nuire, à se procurer tout ce qui est nécessaire pour vivre (1), l'homme prendra rapidement conscience de l'inconvénient qu'il y aurait à se séparer de ce dont il a besoin, à en être privé sans aucune sorte d'égards. Il fera donc tout ce qui sera en son pouvoir pour le conserver, le préserver des atteintes d'autrui.

Il prendra conscience de cette différence entre son moi et les autres. Il le fera « sien » comme disait le Droit Romain. C'est l'origine de la propriété, et sur l'évolution psychologique de cette notion, nous ne pourrions mieux faire que de nous référer au lumineux exposé de M. CORNIL, au début de la conférence que nous avons eu déjà l'occasion de citer (2).

Il existe ainsi, à l'origine de la propriété, un élément personnel indiscutable.

Seulement l'homme ne vit pas seul et n'est pas fait pour vivre seul. Pour sa conservation, la vie en société lui est indispensable, et s'il nuit à la société, il se nuit à lui-même, ceci est aussi de droit naturel.

L'élément social que nous venons de découvrir s'enchaîne donc étroitement avec l'élément individuel pour former un tout qui se trouverait fatalement détruit, si l'on négligeait ou démolissait l'une des pièces du système. C'est ce que nous dit M. SENN dans la large conclusion de son étude sur le droit naturel (3), « ...en tous cas, le Droit Natu-

(1) F. SENN. — De la Justice et du Droit. Op. cit., p. 68.
(2) G. CORNIL. — Op. cit., p. 153 à 156.
(3) F. SENN. — Ibid., p. 85 à 87.

rel qui dérive de la nature humaine existe, est-il dit, pour assurer la vie et la société des hommes entre eux. S'il n'est pas en œuvre, cette vie et cette société ne sont pas. Que l'homme n'oublie pas qu'il est animal raisonnable vivant en société. S'il n'observe pas les lois de la génération et de la conservation de l'espèce, la vie n'apparaîtra pas, l'espèce ne sera pas conservée ». (Ici M. SENN cite les notions innées de religio, de pietas, de vindicatio, etc..., qui sont à la base de toute vie et de toute société). Après quoi, il ajoute : « de ce qu'ils sont destinés par leur nature à vivre en société, les hommes qui enfreignent ces lois, préceptes, données, notions de vie et de société commune, s'isoleront, formant des pensées contraires, et agissant à l'encontre de la nature même qui leur est propre, ils détruiront toute société.

« Telle est la leçon qu'à travers les siècles, la tradition, en des langues diverses, transmet, précise et redoutable. »

Voyons maintenant comment cette leçon, depuis son origine de droit naturel, nous a été transmise.

Elle nous l'a été, dans son intégralité, par la doctrine de l'Eglise (1).

§ 2

La Doctrine de l'Eglise.

Nous l'envisagerons pour la caractériser dans deux textes récents, mais qui définissent et affirment une pensée chré-

---

(1) F. GÉNY. — Op. cit., t. IV, p. 222 : « De Sophocle à Cicéron, de celui-ci aux Pères de l'Eglise, puis aux théologiens et canonistes du moyen âge, le flambeau se transmet fidèlement, sous le reflet d'une lueur religieuse ».

Cf. aussi t. II, p. 318-319 (analyse de la théorie du droit naturel d'après le R. P. V. CATHREIN).

tienne constante depuis l'origine, les encycliques Rerum Novarum du Pape Léon XIII et Quadragesimo Anno du Pape Pie XI (1).

Ces deux encycliques procèdent du même esprit, et nous y retrouvons les mêmes principes. Pie XI a repris la pensée de son Prédécesseur et l'a précisée par endroits.

Quelles en sont les grandes idées ? On peut en faire facilement un aperçu :

Tout d'abord, la légitimité de la propriété privée. « La propriété privée et personnelle est pour l'homme de droit naturel » (2), grâce à sa « nature sensitive » à qui il revient de « jouir des objets physiques et corporels », grâce aussi à sa raison et à son intelligence, par lesquelles « il a le droit de choisir les choses qu'il estime les plus aptes non seulement à pourvoir au présent, mais encore au futur ». C'est dans ce double but que la nature a mis les biens à sa disposition. « Qu'on n'en appelle pas à la providence de l'Etat, car l'Etat est postérieur à l'homme, et avant qu'il pût se former, l'homme avait déjà reçu de la nature le droit de vivre et de protéger son existence. » (3)

Bien que les richesses aient été données au genre humain tout entier, « Dieu ne les a pas livrées aux hommes pour qu'ils les dominassent confusément toutes ensemble... mais Il a voulu abandonner la délimitation des propriétés à l'industrie humaine et aux institutions des peuples » (4). C'est

---

(1) Encycliques Rerum Novarum (Léon XIII, 15 mai 1891) et Quadragesimo Anno (Pie XI, 15 mai 1931); in extenso dans la Doctrine sociale de l'Eglise, par G. C. RUTTEN O. P. Op. Cit. — Edit. du Cerf. La Pensée Catholique, 1932.

(2) Encyclique Rerum Novarum, op. cit., p. 249.

(3) Ibid., p. 251.

(4) Ibid., p. 251.

ce qui explique la diversité de formes qu'a revêtu la propriété depuis l'origine jusqu'à nos jours et chez les différents peuples. Mais Pie XI ajoute : « Il est clair cependant, que l'autorité publique n'a pas le droit de s'acquitter arbitrairement de cette fonction. Toujours en effet doivent rester intacts le droit naturel de propriété et celui de léguer ses biens par voie d'hérédité; ce sont là des droits que cette autorité ne peut abolir, car l'homme est antérieur à l'Etat et la société domestique a sur la société civile une priorité logique et une priorité réelle » (1) : Il est donc juste que l'homme ait la possession et le « gouvernement » (2) de biens permanents et productifs, nécessaires à lui-même et à ses proches.

Mais, seconde idée : après avoir établi ce qui est dû à l'individu et à la famille, il faut pourtant songer que l'on ne peut se cantonner à cette communauté réduite. La vie en société est nécessaire pour assurer une existence normale.

Or, il existe entre l'homme et ses semblables d'abord un devoir d'aumône : « *Communicare de bonis* », enjoint Léon XIII, citant saint Thomas d'Aquin. Il est admis, et même recommandé de vivre selon sa condition et la bienséance, « mais dès qu'on a suffisamment donné à la nécessité et au decorum, c'est un devoir de verser le superflu dans le sein des pauvres » (3). Si Léon XIII ne fait de cette

(1) Encyclique Quadragesimo Anno, op. cit., p. 329.
(2) Encyclique Rerum Novarum, op. cit., p. 254.
Cf. également la Genèse, I. 28 : « Dieu bénit l'homme et la femme et leur dit : croissez et multipliez-vous, remplissez la terre et vous l'assujettissez, domptez la terre; et dominez sur les poissons de la mer, sur les oiseaux du ciel et sur tous les animaux qui se meuvent sur la terre; et sachez encore que je vous ai donné toutes les herbes qui portent leurs graines et tous les arbres qui renferment en eux-mêmes leur semence, afin qu'ils vous servent de nourriture. »
(3) Encyclique Rerum Novarum, op. cit., p. 264.

donnée qu'un devoir de charité chrétienne, Pie XI en fait « un très grave précepte », dont il donne une application moderne remarquable et pratique en déduisant que « celui qui consacre les ressources plus larges dont il dispose à développer une industrie, source abondante de travail rémunérateur, pourvu toutefois que ce travail soit employé à produire des biens réellement utiles, pratique d'une manière particulièrement appropriée au besoin de notre temps l'exercice de la vertu de magnificence » (1).

En conclusion, le principal devoir de l'homme est non seulement de ne pas nuire à son prochain, ce qui va de soi au point de vue de la religion et de la charité chrétienne, et ajoute Pie XI, de la justice commutative (2), mais en même temps, d'avoir pour objectif le progrès économique général. C'est à quoi doit viser toute mesure d'administration et de gestion de la propriété privée (3). A l'autorité publique de sanctionner ce devoir, de le définir suivant les besoins du moment, en laissant plus ou moins d'initiative aux individus, suivant que ceux-ci savent en user ou non (4).

Section 2

LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE

Il est facile maintenant de se faire une idée exacte de ce que doit être la propriété. Il suffit de tirer des ensei-

---

(1) Encyclique Quadragesimo Anno, op. cit., p. 330.

(2) Ibid., p. 327.

Cf. également Encyclique Rerum Novarum, op. cit., p. 278.

(3) Encyclique Rerum Novarum, op. cit., p. 272 à 285 (également p. 293 à propos des corporations).

Encyclique Quadragesimo Anno, op. cit., p. 331 à 334 (à propos du capital et du travail).

(4) Encyclique Quadragesimo Anno, op. cit., p. 328 et 329.

gnements précédents et des faits sur lesquels ils reposent les idées directrices que nous verrons sous une double rubrique : à savoir, d'une part que la propriété privée trouve sa justification dans ce fait que les choses sont pour l'usage des hommes et dans les avantages qu'elle confère à chacun en même temps qu'à la collectivité; d'autre part que pourtant la propriété n'existe qu'autant qu'elle comporte un élément altruiste commandant à son titulaire et de ne pas nuire à autrui, et d'utiliser ses biens au meilleur profit de tous. Dans un troisième paragraphe, nous essaierons de tirer une conclusion pratique de ces principes.

§ 1

Les choses sont pour l'usage de l'homme ou la justification de la propriété privée.

I. La propriété, de droit naturel, est légitime en tant qu'elle assure l'existence de l'homme. Pourtant il pourrait y avoir des degrés dans cette appropriation par l'homme des biens de consommation et des moyens de production, et si personne n'a jamais mis en doute ce droit de consommer et d'user des choses de la terre, il n'en est pas de même à l'égard des conséquences qu'on en déduit ni des applications qu'on en fait, puisque certains font de l'individu l'objet de ce droit, alors que d'autres l'attribuent à la collectivité. Parmi ces derniers, d'ailleurs, beaucoup s'accordent à reconnaître à l'individu un minimum de propriété privée, celle des choses nécessaires à sa conservation.

Or, à quel critérium s'en remettre pour doser exactement ce nécessaire ? Et n'est-il pas différent suivant chaque individu ? Faudra-t-il alors faire des cas d'espèces, et dans ces conditions, ne serons-nous pas livrés à l'arbitraire le

plus complet ? C'est pourquoi il paraît beaucoup plus rationnel, dès que l'on admet le principe de la propriété privée, de l'admettre complètement, sauf à lui donner son véritable sens.

II. L'essentiel n'est-il pas en effet, puisque les choses ont été faites pour l'usage des hommes, de rechercher le procédé qui permettra d'en tirer le meilleur parti, de les employer le plus utilement pour le bien commun. La propriété privée réunit ces avantages, parce qu'elle stimule l'homme, en lui permettant par son travail d'améliorer sa situation, d'assurer l'existence et l'avenir de ses enfants, et l'on peut soutenir avec les adeptes de l'Ecole libérale « que la propriété privée des moyens de production, le droit pour les individus isolés ou groupés d'en disposer à leurs risques et périls, sous la pression de la libre concurrence, qui stimule et canalise les activités, qui éveille et satisfait les besoins, qui sanctionne implacablement les erreurs, qui élimine les incapables, qui impose et facilite le perfectionnement continuel des méthodes de travail, qui, tout en maintenant les prix au niveau le plus bas compatible avec l'état du marché, récompense suffisamment, pour les encourager, tous les efforts utiles, réalise l'ordre le meilleur ou le moins mauvais qu'il soit possible dans notre monde imparfait » (1).

Du reste, la propriété exerce une action stimulante sur l'activité nationale en même temps que sur l'activité individuelle (2), et profite à la collectivité nationale tout entière,

---

(1) Lucien BROCARD. — Op. cit., p. 149.

(2) Le fascisme italien fait de la propriété une fonction sociale. Il reconnaît pourtant « que l'initiative privée est pour la nation l'instrument le plus efficace et le plus utile » (art. 7 de la Charte du Travail).

même à ceux qui n'en sont pas bénéficiaires. Il est caractéristique de constater que, parmi les nations, la condition des non propriétaires est inégale suivant la plus ou moins grande prospérité générale, suivant le calme dont jouit la propriété, ou au contraire les atteintes qui lui sont portées, suivant l'abondance des biens appropriés et l'aptitude des propriétaires à les gérer. Suivant cette aptitude également, prospéreront les entreprises, et par un processus logique, les salaires des ouvriers, qui verront s'accroître les possibilités de posséder à leur tour. Cette diffusion de la propriété est souhaitable pour l'amélioration des conditions d'existence de la classe ouvrière. Mais elle ne se produira qu'autant qu'existera et prospérera la propriété privée (1).

Au surplus, la propriété suppose la transmission héréditaire des biens, qui apparaît comme « l'une des clés de voûte de l'ordre social, comme le ciment économique de la famille, comme le support matériel des traditions familiales et nationales, comme le mécanisme, par le jeu duquel le patrimoine national tout entier, matériel, intellectuel, moral, passe d'une génération à l'autre, d'une façon qui, très certainement, contribue à le sauvegarder et à l'accroître » (2). Et l'on n'a aucune peine à admettre cette transmission héréditaire, si nous partons de la constatation que l'individu, en même que pour lui, vit pour la famille dont il a la charge.

III. Mais, si pour toutes ces raisons, l'appropriation privée correspond à des nécessités vitales, le groupe ne peut se désintéresser des pouvoirs conférés au propriétaire; suivant le milieu et les circonstances, variera le contenu de ses pouvoirs.

---

(1) Encyclique Quadragesimo Anno, op. cit., p. 336 et 337.
(2) Lucien Brocard. — Op. cit., p. 153.

§ 2

Elément altruiste de la propriété.

L'homme, solidaire de ses semblables, doit se conduire de telle sorte que l'administration de son patrimoine non seulement ne soit pas néfaste à la société, mais au contraire lui soit profitable.

Ces deux conséquences du principe selon lequel la propriété, en même temps qu'individuelle, est altruiste, constitueront la règle de conduite de ceux qui sont titulaires de ce droit.

I. LE PROPRIÉTAIRE NE DOIT PAS NUIRE A LA COMMUNAUTÉ

Cette proposition semble évidente, à la lumière du droit naturel. Celui-ci assure la vie des individus et ne souffre pas de destruction. Or, le fait de nuire correspond généralement à une destruction, ou tout au moins à une gêne, à un recul du développement des activités (1).

Du reste, parallèlement à la propriété de l'un, existe la propriété de l'autre. Quoique différents par leur importance, et par l'objet sur lequel ils s'exercent, les pouvoirs des propriétaires n'en sont pas moins égaux par leur nature. L'un ne peut donc prétendre à l'affaiblissement des pouvoirs de l'autre.

(1) Comp. Louis Rolland. — La Protection et la Conservation des Edifices et Monuments d'intérêt historique ou public et des Monuments publics. Revue de Droit Public, 1913. p. 128, 129, 138, 140.

L'auteur y cherche le pourquoi de la protection des monuments. Il n'a pas vu la réponse la plus simple : il faut protéger les richesses.

Quant à la doctrine chrétienne, elle réprouve toute action nuisible au nom de la Charité et de la Morale.

Il n'y a donc pas à s'étendre davantage sur cette obligation en quelque sorte négative, puisqu'il s'agit d'une abstention de la part du propriétaire.

II. Plus intéressant à développer est le corollaire direct de ce premier devoir, à savoir que LES BIENS NE SONT CONFIÉS A L'HOMME QUE POUR QU'IL LES FASSE FRUCTIFIER La propriété n'étant pas un droit fixe et cristallisé que s'est arrogé l'homme pour vivre parmi ses voisins comme dans une tour d'ivoire, elle correspond au contraire à la possibilité, pour celui qui détient des biens, d'en jouir, d'en vivre, et ceci de la façon la plus conforme au bien général.

Il a, en un mot, le gouvernement de ses biens.

A) Tout d'abord, ce gouvernement, quel est-il ? comment doit-il être entendu ?

D'une façon bien simple : les choses sont confiées à l'homme *pour être conduites à leur fin.*

Il est certain que leur fin n'est pas de demeurer improductives, vaines, stériles, inutiles, c'est ce que le propriétaire devra s'employer à éviter.

M. Chenon (1) nous donne sur ce point le sentiment de l'Eglise en en déduisant les trois conséquences suivantes : devoir de charité — obligation (et non plus seulement devoir) de donner ce dont il a besoin à celui qui est dans la nécessité absolue — obligation également de mettre les biens en valeur.

---

(1) E. Chenon. — Le Rôle social de l'Eglise. Paris, Bloud et Gay, 1921, p. 243 à 245.

Faisant abstraction dans notre exposé des deux premiers points, auxquels nous nous rallions incontestablement, mais qui sont des règles de conduite morale non passées dans le domaine juridique, nous insisterons au contraire sur le dernier.

L'homme doit mettre en valeur les biens qu'il possède, et sauvegarder les richesses qui existent déjà. S'il ne faut rien détruire, parce que ce serait appauvrir directement la société, il ne faut rien laisser inculte, parce que ce serait l'appauvrir indirectement. La proposition paraît évidente, car la première victime de son incurie serait bien le propriétaire volontairement privé de ses revenus. Pourtant, ce raisonnement n'est pas tout à fait concluant : on peut imaginer, et le cas est fréquent, un homme assez riche pour se contenter des revenus d'une partie de sa fortune, dilapidant le reste, ou le laissant improductif.

Le cas du prodigue n'a pas besoin d'être commenté. On sait assez que de tous temps des mesures ont été prises pour éviter le gaspillage du patrimoine de l'individu, même célibataire et en principe libre de sa personne et de ses biens.

Le cas de celui qui néglige ses biens peut sembler à première vue moins grave, et peut-être est-ce pour cette raison que le droit l'a parfois laissé faire sans lui appliquer de sanctions. Nous disons parfois seulement, car nous avons vu bien souvent le législateur se préoccuper de semblable état de choses. Nous l'avons relevé en Droit Romain (1), au Moyen Age, où les titulaires du domaine utile en devin-

---

(1) Supra, p. 20 et 21.

rent les véritables propriétaires (1), à la Révolution où des politiciens (2) réclamèrent la mise en valeur obligatoire des terres. De nos jours, ce gouvernement optimum des richesses se trouve de plus en plus à la base des préoccupations législatives et doctrinales.

La raison en est simple : nécessité fait loi. Il faut vivre, et lorsqu'on ne peut plus employer la solution de paresse qui consiste à s'adresser à d'autres pour se procurer tout ce qui est nécessaire à la vie, lorsqu'on ne doit plus compter que sur soi et se suffire à soi-même, à ce moment, chaque bien, chaque richesse auparavant négligés prennent une importance telle que celui qui ne veut s'en soucier devient réellement criminel.

Aussi le droit doit sanctionner cet état de choses. Et, même avant cette sorte de consécration juridique des biens à leur destination véritable, l'opinion publique n'a jamais cessé de blâmer ceux qui, oublieux de leurs obligations, faisaient preuve d'une négligence impardonnable pour le sentiment populaire.

---

(1) Supra, p. 30 et 31.

Cf. E. Chenon. — Op. cit., p. 243 : « C'est ce que faisaient au Moyen Age les Papes, en qualité de souverains temporels, à l'égard des grands propriétaires de la campagne romaine qui s'obstinaient à laisser leurs domaines en friches. Clément IV, Sixte IV, Jules II, Clément VII, Alexandre VIII, Pie VI, Pie VII encore en 1804, ou les frappèrent de fortes amendes, ou permirent leur dépossession partielle pour cause d'utilité publique au profit de ceux qui cultiveraient.

On peut considérer, en effet, que dans ce cas, les propriétaires ont abandonné les terres qu'ils laissent incultes; elles redeviennent alors des res nullius, susceptibles d'occupation. Ce qui revient à dire que le contact du propriétaire avec la chose, nécessaire pour établir la propriété, est nécessaire aussi pour la conserver. »

(2) Supra, p. 42.

L'individu est tellement conscient de ces vérités, tellement pénétré de cette *responsabilité* (1) qu'il encourt à l'égard du patrimoine qu'il doit gérer, qu'aucun homme de bien ne consentirait à s'abandonner à l'insouciance que sa fortune même pourrait lui permettre.

Concevrait-on un régisseur, un intendant qui, de bon gré, laisserait en friches tout ou partie du domaine qui lui est confié ? Il serait rapidement licencié de son emploi, et blâmé, comme s'il avait véritablement commis une mauvaise action. Il en va de même du propriétaire à qui on ne peut mieux le comparer.

Que celui-ci possède des terres, qu'industriel il possède des usines, qu'il s'agisse de maisons ou de tout autre bien, le fait est identique, il lui faut se préoccuper de son avoir; il lui faut, pour être honorablement considéré par ses semblables, exercer une gérance étroite, une surveillance sérieuse; faire produire les terrains, entretenir les immeubles, donner du travail aux ouvriers en fabriquant des produits qu'il répandra sur les marchés, contribuer en un mot, en même temps qu'à son enrichissement, à la prospérité générale.

B) Ainsi la propriété n'est pas quelque chose de rigide, d'immuable. Elle variera dans son application parce qu'elle n'est pas une pure création philosophique ou législative. C'est d'après l'observation des faits sociaux (2) que doivent

---

(1) A. BOISTEL. — Cours Elémentaire de Droit Naturel ou de Philosophie du Droit. Paris, Thorin, 1870, p. 255 : « L'homme est libre, mais il n'est pas indépendant de tout; il est libre, mais il est responsable. La responsabilité humaine, ...voilà ce qu'on oublie trop de nos jours. L'homme est responsable de ses actes non seulement moralement, mais, si je puis le dire ainsi, utilitairement. »

(2) CHAUFFARDET. — Op. cit., p. 89.
Cf. aussi M. MAGHERU. — Op. cit., p. 8.

être prises les mesures qui règleront son exercice. Que l'on ne voie pas, du reste, dans cette exigence d'une adaptation aux faits, une contradiction avec les principes que nous avons reconnus tirés du droit naturel. Celui-ci forme le fond solide aux cas particuliers et changeants (1).

Cette mobilité de la notion de propriété n'est pas conditionnée, comme le pensent certains auteurs (2) uniquement par la politique des gouvernants. Ce n'est pas le caprice de quelques hommes qui doit jouer ici, ou alors les mesures prises ne seront ni respectables, ni durables. C'est à la satisfaction des besoins du pays que doivent tendre toutes les direcitves prises par les gouvernants qui désirent remplir leur rôle suivant les lois de l'espèce, et parvenir au but pour lequel l'univers, hommes et choses, ont été créés : le perpétuel renouvellement de la vie (3).

L'évolution est du reste généralement lente (4). Les modifications viennent au fur et à mesure des besoins, de sorte que le régime de la propriété oscille constamment.

---

(1) F. Geny. — Méthode d'interprétation et Sources en Droit privé positif. Paris, Sirey, 1899, n° 161 : « Il y a des principes de justice, supérieurs à la contingence des faits et si les faits précisent la réalisation des principes, ils n'en sauraient contenir l'essence », et n° 162 : « La justice absolue, si nécessaire qu'elle soit pour affermir l'interprétation juridique, ne lui donne jamais qu'une direction, que la considération des faits et de la nature des choses positives pourra seule préciser ».

Cf. également Montesquieu. Esprit des Lois, liv. I, chap. I (édition Garnier, p. 4) et chap. III, p. 8 et 9.

(2) Supra, p. 64.

(3) Ihering. — Le But dans le Droit (Der Zweck in Recht). 3e édition, 1893, p. 442. « Tout ce qui se trouve dans le domaine du droit a été appelé à la vie par le but et pour un but déterminé, au point que le droit tout entier n'est autre chose qu'une exclusive création du but. »

(4) M. Hauriou. — Précis de Droit Constitutionnel, op. cit., p. 75 et 76 : « Nous savons que rien n'est immobile, que tout se transforme; il nous suffit que les transformations soient lentes et uniformes... »

Certaines périodes troublées veulent que les modifications soient plus brutales, il s'agit alors de conjurer le péril imminent pesant sur le groupe et lui assurer un minimum vital.

§ 3

Recherche d'une conclusion pratique.

Ainsi, l'on ne devrait pas parler de restrictions au droit de propriété, ni de « mesures de compression » (1) à prendre à son endroit; la démonstration a tendu à montrer qu'il ne s'agit que de fixer ses conditions d'exercice normales.

I. Nous avons signalé dans le droit moderne la réglementation habituellement considérée par les auteurs comme des limitations à la propriété : la plupart du temps, il s'agit de la sauvegarde de l'économie nationale, de cette économie nationale « concrète, telle qu'elle fonctionne actuellement dans les cadres de l'Etat, de chaque Etat pris individuellement, avec toutes ses particularités distinctives engendrant, dans chacun d'eux entre tous les membres de la nation, par le jeu combiné des activités privées et publiques, une solidarité supérieure, à la fois juridique et économique... par l'effet de laquelle tous les membres de la nation sont liés les uns aux autres comme les passagers d'un même navire, et voués aux mêmes destinées » (2). Ainsi ces aménagements pris pour le bien de tous, sont inhérents à la propriété, qui ne s'est conçue dépouillée d'eux que par une gymnastique de l'esprit, ne faisant plus, de ce qu'elle était initialement, qu'un démembrement sans vie.

---

(1) L. Josserand. — De l'Esprit des Droits et de leur relativité. Théorie dite de l'abus des droits; 2e édition. Paris, Dalloz, 1939.

(2) L. Brocard. — Op. cit., p. 158.

Il est notable que, dans aucun ouvrage de l'Ancien Droit, on ne trouve de chapitre traitant spécialement des restrictions ou limitations au droit de propriété. Pourtant, notre exposé historique nous a prouvé l'existence d'accomodements des pouvoirs du propriétaire aux réalités qui l'entouraient. Serait-ce qu'on les considérait alors comme naturels, et qu'il a fallu les luttes politiques, puis l'avènement du socialisme, pour faire de la propriété l'institution rigide que nous connaissons ?

Bien que beaucoup d'auteurs ne l'aient pas encore admis, certains cependant l'ont admirablement compris, et nous ne citerons ici que M. Cornil (1) : « La caractéristique de la propriété est, dit-on fort justement, d'être un droit d'étendue variable; car il saute aux yeux que la mesure dans laquelle un propriétaire est fondé à faire prévaloir ses prétentions sur des prétentions rivales est, non pas une commune mesure uniforme, mais plutôt une mesure variable suivant les circonstances et la nature des choses. En conséquence, si la propriété est un rapport juridique dont le trait essentiel est une remarquable plasticité, on ne peut en concevoir une bonne définition qui n'aurait pas la même plasticité. »

Plasticité est le mot exact. C'est en la respectant que l'on parviendra à l'harmonie nécessaire dans les sociétés, et que celles-ci trouveront l'équilibre si désiré.

II. Quelle sera, pourra-t-on demander, la mesure de cet équilibre ? Il n'y a pas à appliquer de règle fixe. Simplement peut-on dire que l'homme a sur les choses un usage, déterminé par les mœurs, par les circonstances de l'époque, s'accompagnant d'une accomodation souple, quelquefois

(1) G. Cornil. — Op. cit., p. 186.

momentanée, guidée par « la raison appuyée sur les données concrètes de l'expérience » (1). M. Gény, recherchant « les éléments qui, par leur valeur propre, puissent en quelque mesure constituer les règles primordiales du droit », les groupe en quatre faisceaux distincts : données réelles ou strictement naturelles, données historiques, données rationnelles, données idéales. Il peut être fait application à la propriété de ces différents éléments, susceptibles de guider l'élaboration du droit (2).

L'intérêt privé peut faire que l'individu oublie la fin pour laquelle il est propriétaire. Aux gouvernants de la lui rappeler par une législation appropriée.

Que le législateur se trompe, qu'évidemment faillible, les mesures qu'il prend lui soient parfois dictées par la partialité, qu'il n'ait pas le sentiment exact de l'intérêt général, ou qu'encore la théorie se heurte à d'inévitables difficultés pratiques, voici qui arrive malheureusement. Du moins, les solutions recherchées seront-elles le plus conformes à la nécessité, et répondront-elles le plus exactement aux besoins réels du moment lorsqu'elles s'adapteront, dans chaque pays, à la psychologie de sa population, aux particularités de son organisation, à ses traditions. Cette règle est impérieuse.

Donnant après les Grecs et après Cicéron une définition de la justice, M. Senn nous dit « qu'elle est à la fois science et art... Science qui attribue à chacun sa dignité, ce qui lui convient... Art, tendant à l'action » et qu'également « comme toute vertu, elle est aussi droite raison » (3), qu'elle con-

(1) L. Brocard. — Op. cit., p. 160.
(2) F. Gény. — Science et Technique..., t. II, p. 369 à 389.
(3) F. Senn. — De la Justice et du Droit. op. cit., p. 11 à 13.

siste à « rendre à chacun son droit... » (1), qu'en conséquence « en vue d'assurer la fin qui est le bien commun, bonum, il s'agit précisément de maintenir entre ces êtres placés les uns à l'égard des autres dans des rapports différents (de par la nature ou à la suite de circonstances qu'ils ont eux-mêmes provoquées), une égalité proportionnelle..., un rapport de proportionnalité, ce que les textes appellent aequum, en proportion de ce qui revient à chacun » (2).

Cette notion de justice est « le point de départ de toute la recherche » (3) des bases du droit positif.

C'est particulièrement vrai pour la propriété. Cette science qui attribue à chacun son dû, et en même temps cette action, ce dynamisme qui tend à la proportion, à l'équilibre, voici tout son secret et l'idéal que l'on doit se donner pour but de réaliser, son aspect traditionnel que nous nous étions donné pour mission de rechercher.

---

(1) F. Senn. — De la Justice et du Droit, op. cit., p. 19.
(2) Id., ibid., p. 29 et 30.
(3) F. Gény. — Science et Technique..., t. II, p. 392 à 393 :
« La raison, scrutant la nature des choses, éclairée par l'histoire, et trouvant dans l'idée des éléments du progrès auquel elle aspire... reconnaîtra le juste objectif, dont le principe essentiel semble se représenter à l'esprit en l'idée d'un ordre, d'un équilibre, établi suivant une pensée d'harmonie, moral dans sa substance, externe dans ses manifestations, fondé sur les conditions effectives de la vie de l'homme en société. »

DEUXIÈME PARTIE

L'application des principes directeurs de la Propriété à la Production industrielle

Cette partie est destinée à montrer l'application pratique des principes que nous avons dégagés à l'égard de la propriété dans le domaine particulier de la production industrielle.

Rappelons ces principes : l'exercice du droit de propriété ne peut pas être nuisible à la société. Il doit lui être utile, le propriétaire est tenu de gouverner ses biens au mieux de l'intérêt général combiné avec son intérêt particulier.

Mais avant d'aborder cette étude, il est nécessaire de donner les précisions suivantes :

I. L'application des principes précédents conduit à la réglementation de la propriété dans de multiples domaines :

Son exercice est conditionné parfois par la sûreté et par la salubrité publiques, parfois par le souci de l'esthétique ou de la sauvegarde du patrimoine historique, parfois par la nécessité de subvenir aux besoins matériels de la population d'un pays.

C'est à l'étude de ce dernier but d'intérêt général qu'il nous a semblé intéressant de nous attacher.

La production, qui est le problème crucial pour une nation, mérite une attention particulière et exige la contribution de chacun, en sa personne ou en ses biens.

C'est pourquoi nous envisageons la propriété mise au service de la production, avec les nombreuses illustrations qu'a reçues cette loi naturelle.

Nous nous apercevons que le besoin pressant et réel se trouve généralement à la base de la législation, et qu'aux périodes troublées correspondent des mesures plus strictes. Nous en avons un exemple dans la récente législation de guerre, qui se présente comme un véritable système d'organisation de la production industrielle. Nous aurons l'occasion de le constater en citant cette législation au cours de nos développements.

II. Nous spécialiserons notre étude à la production industrielle. A cet égard, peut-être aurait-il pu sembler intéressant de l'étendre à toute la production. Elle eût alors compris la production agricole.

Nous avons volontairement écarté cette manière de voir, par souci de précision dans notre travail. Car très vaste est le domaine de la production agricole : si nous avions adjoint son examen à celui de la production industrielle, nous n'au-

rions pu, dans cet ouvrage, que dresser pour chacun d'eux un tableau rapide et trop général.

Nous avons préféré choisir, et nous limiter au domaine industriel, qui nous a paru plus intéressant pour notre sujet.

Nous verrons comment les biens sont mis à la disposition de la production industrielle — non sans garantie, certes, en faveur du propriétaire. Il est bien entendu qu'en principe il ne s'agit pas d'une spoliation et qu'une compensation est de rigueur.

Il s'agit de couvrir le propriétaire de la perte de sa chose, tout en assurant à la communauté le profit de la richesse et de l'utilité qu'elle représente.

L'exposé de diverses applications concrètes de cette idée fera l'objet de cette partie.

CHAPITRE UNIQUE

De diverses mesures d'aménagement de la Propriété en faveur de la Production industrielle

Nous traiterons ici de différents cas de réglementation de la propriété, réglementation instaurée dans le but ou de rendre productif un bien qui ne l'a pas été jusqu'alors, ou d'intensifier une production insuffisante, ou de perfectionner une production qui ne s'est pas adaptée aux besoins mouvants des consommateurs (1).

Pour réaliser ces résultats, il s'agira ou bien d'obliger le propriétaire à user de sa chose en l'exploitant lui-même de façon conforme aux nécessités, ou en lui substituant un exploitant mieux qualifié, c'est ce qui se produit pour l'ex-

(1) Le terme consommateur est pris dans le sens général et s'applique à toute production industrielle.

ploitation forcée des richesses naturelles (mines, carrières, force motrice) et pour l'administration obligatoire des entreprises privées de leurs dirigeants — ou bien d'user envers lui de l'expropriation ou de la réquisition au profit de l'Etat, et c'est le cas de la nationalisation des industries de guerre, et de la réquisition des établissements industriels ou commerciaux ou de leurs matières premières.

C'est autour de ces deux idées que se grouperont nos exemples — sans vouloir du reste faire cadrer exactement chacun d'eux avec l'une de ces idées, car elles se chevauchent, et un même cas concret peut comporter plusieurs procédés, afin d'assouplir le plus possible la réglementation.

Notre but dans les études qui vont suivre, sera de souligner l'emploi de ces divers procédés, avec leur raison d'être, leur bien-fondé, leurs imperfections, et les résultats pratiques obtenus ou à obtenir.

Section 1

LE RÉGIME DES MINES

L'une des premières et des plus frappantes illustrations de cette idée que la propriété privée doit servir aux besoins de la production se révèle dans la législation minière.

Nous nous efforcerons de signaler ici les mesures qui nous semblent significatives à cet égard — tant sous l'empire de la loi du 21 avril 1810 que sous celui de la loi du 9 septembre 1919.

Nous envisagerons successivement les deux points essentiels de la propriété de la mine, et de son exploitation.

§ 1

Question de la propriété.

I. Parce que la loi fait des gisements miniers l'objet de concessions, que la loi de 1919 a tendance à assimiler à des concessions de travaux publics, certains auteurs veulent voir dans le gisement préexistant à la création de la mine, la propriété de l'Etat (1).

M. ROLLAND considère que l'Etat a les « meilleurs titres » de propriété. « Il est l'expression juridique de la propriété intéressée à la mise en valeur d'une richesse sur laquelle une autre ne peut prouver qu'elle a des droits. » (2)

Telle n'est pas notre opinion. Cette propriété de l'Etat serait limitée, d'après ses défenseurs eux-mêmes, au cas où elle serait « bien distincte de la surface » (3). Mais comment faire de manière très précise cette discrimination (des filons de mines peuvent venir à fleur de terre) ? Il y a là une source d'erreurs et de conflits, et il faudrait alors admettre un régime différent pour le cas où le gisement ne serait pas reconnu nettement distinct du dessus.

Au surplus pourquoi le propriétaire de la surface ne pourrait-il prouver qu'il ait des droits au sous-sol ? Il nous

---

(1) D'autres ont voulu voir dans la propriété du gisement celle de l'inventeur. Cette opinion est presque unanimement écartée par cet argument que juridiquement l'inventeur ne serait le propriétaire que des matériaux ramenés à la surface, et non pas du gisement lui-même.

(2) L. ROLLAND. — Précis de Droit Administratif; 8e édition. Paris, Dalloz, 1943, n° 827, p. 633; et article dans Rev. Dr. Pub. 1920, p. 347 et 349.

(3) Id.. ibid.

semble qu'ici l'application de l'article 552 C. Civ. s'impose et consacre les prérogatives du propriétaire (1).

Du reste, si la loi ne s'est pas explicitement prononcée en ce sens, en ce qui concerne les mines, il n'y a aucune difficulté à l'égard des minières (2), carrières et tourbières, dont la propriété est reconnue au propriétaire du sol.

Nous admettrons donc l'analogie.

II. Mais alors se pose la question de la propriété du gisement mis en exploitation, c'est-à-dire de la mine elle-même.

Question des plus intéressantes, car va-t-on conclure que le propriétaire du sol, également propriétaire du gisement, va pouvoir à son gré exploiter la mine ou la laisser en état ?

Il est certain que le problème dépasse la portée du seul intérêt particulier. Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance de la production minière pour conclure à l'impossibilité où se trouve un pays de négliger cette richesse ou de permettre qu'elle demeure improductive.

Que va-t-il advenir du propriétaire qui s'en désintéresse ?

Il sera purement et simplement remplacé dans la gestion de son bien, par celui qui est reconnu apte à remplir cette fonction. Cette substitution s'opérera par l'intermédiaire de l'Etat, avec la charge pour le concessionnaire d'indemniser le propriétaire exproprié.

Cette façon d'envisager la propriété de la mine est si vraie que le concessionnaire lui aussi, qui devient ou bien

---

(1) M. Planiol et G. Ripert. — Traité élémentaire de Droit Civil, t. 1er; 12e édition. Paris, L. G. D. J., 1939, n° 2394 bis, p. 824.

(2) Celles-ci ne sont qu'exceptionnellement concessibles comme les mines (loi du 21 avril 1810, art. 81 et 82 modifiés par la loi du 27 juillet 1880).

propriétaire perpétuel du gisement aux termes de la loi de 1810 (et encore cette perpétuité n'est-elle entendue que dans la mesure de l'épuisement du gisement) ou bien titulaire d'un droit immobilier de nature mal précisée, susceptible d'hypothèque, mais temporaire (1), se trouve dans la situation particulière d'un propriétaire dominé par l'affectation de la richesse minière aux besoins de la collectivité (2).

Sans doute certains affirment-ils qu'il est un propriétaire ordinaire (3), mais la plupart parlent, à son occasion, d'une propriété limitée, imparfaite (4), d'une propriété limitée par l'intérêt public (5), d'une propriété de nature civile, mais à caractères administratifs accusés (6).

En réalité, le fait que la propriété ou le droit d'usage sur le gisement change de mains, laisse identique le but de cette propriété ou de ce droit d'usage. Nous trouvons là l'explication des différentes conditions d'exploitation du gisement.

---

(1) Sur la nature juridique de ce droit : A. Ledoux. — Essai sur la Nature Juridique des Concessions Minières. Thèse, Rennes, 1932, p. 133 et suiv.

(2) L. Rolland. — Précis de Droit Administratif, n° 835, p. 637. Au cours des travaux préparatoires de la loi de 1810, le Conseil d'Etat, songeant à l'importance sociale de l'exploitation des mines, aurait été « amené à ajouter, à une réglementation préétablie de la propriété minière, des dispositions spéciales à chaque acte de concession, et à voir dans cet acte une sorte de contrat, avec ce corollaire que le manquement aux obligations prévues entraînerait la déchéance. »

L. Rolland, Rev. Dr. Pub., 1920, p. 351.

(3) H. Berthélemy. — Traité Elémentaire de Droit Administratif; 8e édition. Paris, Rousseau, 1916, p. 732.

(4) Dupont. — Jurisprudence du Conseil des Mines de la Belgique; t. II, p. 51.

(5) Laferrière. — Traité de la Juridiction Administrative et des Recours Contentieux, t. I, 2e édition. Berger-Levrault, 1895, p. 566.

(6) M. Hauriou. — Précis de Droit Administratif; 9e édition. Paris, Sirey, p. 899 et 900, note 1.

§ 2

Question de l'exploitation.

L'exploitation du gisement comporte certaines modalités qui dérivent en effet en droite ligne de l'idée que nous venons de mettre en relief et selon laquelle la propriété minière ne se conçoit qu'affectée à ses fins naturelles, c'est-à-dire à l'extraction du gisement, que le titulaire de cette richesse soit le propriétaire du sol ou le concessionnaire.

I. — RECHERCHE DU GISEMENT

Il faut, avant tout, que l'existence des gisements miniers soit constatée. Il faut donc en faciliter la recherche.

C'est pourquoi tout individu peut, pourvu qu'il y soit autorisé par un permis du Gouvernement délivré par le chef de l'Etat, se livrer à l'exploitation de terrains qui ne lui appartiennent pas. Pour le permis de recherche ordinaire, le propriétaire seul est mis en demeure de présenter ses observations. Pour le permis exclusif de recherche de pétrole et de gaz combustible, une enquête peut être ouverte à tout intéressé. Ces deux espèces de permis confirment le *droit d'occupation* temporaire de parcelles de terrains, après paiement préalable d'une indemnité ou après caution fournie de payer (loi du 16 décembre 1922, article 5).

L'exploitant pourra disposer des produits concessibles extraits, moyennant une autorisation donnée par arrêté ministériel ou par décret, et sauf redevance au propriétaire de la surface.

L'explorateur d'hydrocarbures et combustibles liquides, afin de favoriser la production pétrolifère, a même le droit

de disposer des produits extraits *sans avoir à verser de redevance au propriétaire du dessus* (1).

En outre, il peut, par décret, se voir habilité, grâce à un permis exclusif, à effectuer des travaux de recherches dans un périmètre déterminé, à l'exclusion de toute autre personne, y compris le propriétaire de la surface.

Il a également droit exclusif à l'obtention d'une concession, s'il a fourni la preuve de l'existence d'un gisement exploitable dans son périmètre (2), de même qu'à l'obtention du permis d'exploitation établi par la loi du 28 juin 1927.

II. — IMPORTANCE ATTACHÉE A LA PERSONNE DE L'EXPLOITANT

Le choix de l'exploitant a constamment fait l'objet des préoccupations du législateur.

Qu'il s'agisse de la loi de 1810, où le concessionnaire est désigné par décret pris en Conseil d'Etat, et où le chef de l'Etat a une absolue liberté de choix parmi ceux qui demandent la concession — qu'il s'agisse de la loi de 1919, où la seule restriction au libre choix est celle que nous avons signalée à propos des titulaires du permis exclusif de recherche des gisements d'hydrocarbures liquides ou gazeux — ou enfin de la loi du 28 juin 1927, qui confère le simple permis d'exploitation de mines de courte durée (3)

---

(1) Il doit seulement payer une taxe de 10 % de la valeur des produits extraits, répartie entre l'Etat, les Départements et les Communes.

(2) Loi du 21 avril 1810, art. 16, modifiée par le décret du 17 juin 1938 et loi du 12 septembre 1942.

(3) Trois ans, renouvelables deux fois par arrêté ministériel, après quoi un nouveau permis peut être donné par décret en Conseil d'Etat, mais pour une durée de vingt-cinq ans au maximum, avec participation de l'Etat aux bénéfices selon le cahier des charges.

et où la désignation se fait librement (sauf s'il y a eu délivrance d'un permis exclusif de recherches, mais alors il y a déjà eu choix), dans tous les cas, l'autorité de laquelle émane le titre d'exploitation n'est jamais liée par aucune autre considération que l'aptitude du bénéficiaire. « Qu'on veuille bien le remarquer, le législateur de 1919 a ainsi écarté les systèmes donnant la préférence à un individu déterminé, explorateur, inventeur, propriétaire de la surface, et aussi celui consistant à mettre la concession en adjudication, à l'attribuer à la personne faisant les offres les plus avantageuses. » (1)

L'essentiel est en effet d'accepter le demandeur le plus qualifié pour la mise en valeur optima du gisement — tandis que le système de l'adjudication ou de l' « appel d'offres » (2) qui aboutissent au marchandage, sont contraires au but recherché par la loi (3).

Du reste, le propriétaire lui-même peut être choisi. Il n'est donc pas délibérément écarté de sa propriété. Il ne l'est qu'à bon escient, et chaque fois qu'il présenterait les aptitudes professionnelles désirables, il ne manquerait pas d'être préféré.

III. — LES CHARGES DU PROPRIÉTAIRE DU SOL

Nous venons de voir qu'elles n'existent qu'au cas où il aura été en quelque sorte subrogé dans l'exploitation de son bien.

---

(1) L. Rolland. — Rev. Dr. Pub., 1920, p. 358.

(2) Ce système consistant à provoquer des propositions de la part des demandeurs, le Gouvernement demeurant libre de se déterminer comme il le juge préférable.

(3) Observation du rapporteur Perrier à la séance du 5 décembre 1918. J. O., Déb. parl. Chambre (L. Rolland, Rev. Dr. Pub., 1920, p. 359).

Il devra alors subir celles que prévoit la loi : expropriation du sous-sol au profit du concessionnaire — Occupation temporaire de la surface par les constructions et ouvrages nécessaires à l'exploitation de la mine (art. 46 de la loi de 1810 et loi du 28 juin 1927) — Expropriation de la surface même pour faciliter l'établissement de chemins de fer modifiant le relief du sol (déclaration d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat, loi du 16 décembre 1922) (Civ. 5 février 1924, S. 1924. 1. 326; Req. 12 janvier 1942, S. 1942 1. 72), le tout naturellement à charge de redevances.

IV. — LES PRIVILÈGES ADMINISTRATIFS ACCORDÉS A L'EXPLOITANT

Ils sont ceux que nous avons cités comme charges du propriétaire. Ajoutons qu'en ce qui concerne le droit d'expropriation pour installation de voies ferrées, cette faculté existe non seulement à l'encontre des propriétés se trouvant dans le périmètre concédé, mais encore à l'encontre de celles qui se trouvent hors de ce périmètre.

V. — LES CHARGES DE L'EXPLOITANT

L'exploitant titulaire de la propriété ou du droit d'usage sur la mine (suivant la législation sous l'empire de laquelle il se trouve) va lui-même se voir imposer certaines obligations, certaines conditions d'exercice, garantie de bonne gestion.

A) A cause de l'importance même de la personne de l'exploitant, toute mutation de propriété et toute amodiation de la concession exigent une autorisation du Conseil d'Etat, sous peine de retrait de la concession (loi de finances du 13 juillet 1911, art. 138), de même pour la réunion de plusieurs concessions de nature semblable (décret du 23 octobre 1852).

Il est obligé de supporter un certaine surveillance de l'administration (lois du 8 juillet 1890 et du 9 mai 1905).

B) La loi du 21 avril 1810 (1) l'astreint à exploiter de manière à ne porter atteinte ni aux besoins des consommateurs ni à l'économie générale de la région, et ceci sous peine de déchéance.

La déchéance sanctionnant uniquement l'obligation d'exploiter, rarement utilisée en fait, et présentant l'inconvénient de laisser en suspens l'exploitation pendant de longs délais, fut remplacée par un autre régime insitué par le décret-loi du 24 mai 1938 (2).

A l'exploitation des mines est appliquée « dans une certaine mesure, la règle de continuité qui régit l'activité des services publics » (3). L'exploitant qui estime nécessaire l'arrêt total ou partiel de son exploitation, doit en avertir le Ministre deux mois à l'avance. Celui-ci peut le mettre en demeure de poursuivre son exploitation. En cas de refus de sa part, il peut être désigné, à l'instigation du Ministre et par le Premier Président de la Cour d'Appel, un administrateur provisoire chargé d'assurer l'activité de l'entreprise, pour le compte du concessionnaire et pour six mois au maximum.

Du reste, la loi du 27 avril 1833 semblait déjà supposer que « l'acte de concession n'est pas un acte unilatéral créant une propriété, mais un contrat impliquant pour le concessionnaire l'engagement d'exploiter sous peine de déchéance » (4) (cas où l'exploitation est restreinte ou sus-

(1) Art. 49.
(2) Modifiant l'art. 49 de la loi de 1810.
(3) H. Berthélemy et J. Rivero. — Cinq ans de Réformes Administratives. Paris, Rousseau, 1938, p. 174.
(4) L. Rolland. — Rev. Dr. Pub., 1920, p. 351.

pendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs).

Certains allèrent même jusqu'à voir dans ce contrat de droit privé une vente sous condition (1), une donation avec charge (2), un contrat de dépôt (3), un contrat sui generis par lequel le Gouvernement permet l'exploitation des richesses souterraines à celui qui la peut faire le plus utilement dans l'intérêt général, en retour de quoi le bénéficiaire s'engage à exploiter normalement (4).

« Tous cherchaient, avant tout, à montrer comment la possibilité de retirer la concession pouvait se concilier avec l'art. 7 de la loi de 1810 qui fait du concessionnaire un propriétaire incommutable. » (5)

Nous avons vu que notre interprétation de la situation tant du propriétaire primitif que de celle de l'exploitant choisi explique beaucoup plus facilement et plus pratiquement leurs charges et particulièrement l'obligation d'exploiter dans laquelle une utile possesssion de la mine ne se concevrait pas.

C) Au surplus, la pratique administrative a toujours marqué une tendance à conditionner l'activité de l'exploitant à certaines obligations.

C'est ainsi qu'au lendemain de la loi de 1810, s'établit l'usage de joindre au décret de concession un cahier des

---

(1) Rapport d'Argoult à la Chambre des Pairs le 29 janvier 1837. — Moniteur, 1837, p. 748.

(2) Discours du Ministre Martin du Nord à la Chambre des Pairs du 10 avril 1837. — Moniteur, 1837, p. 847.

(3) Voir certaines affirmations du rapport de Sauzet à la Chambre des Députés du 2 juillet 1837. — Moniteur, 1857, p. 1741 et suiv.

(4) Voir un discours de Martin du Nord à la séance de la Chambre des Pairs du 11 avril 1837. — Moniteur, 1837, p. 861 et suiv.

(5) L. Rolland. — Rev. Dr. Pub., 1911, p. 743.

charges où se trouveraient consignées les obligations spéciales à chaque concessionnaire — et, malgré deux avis formels du Conseil d'Etat (1), cet usage se prolongea jusqu'à la loi de 1919, qui le consacra définitivement (2).

Evidemment, le cahier des charges a, dès l'origine, et en partie, pour but de régler le point de vue financier — la redevance que l'exploitant versera à l'Etat, et la participation de ce dernier aux bénéfices. Mais aussi ce cahier des charges est destiné à établir la contre-partie des avantages accordés à l'exploitant et à garantir sa bonne administration.

S'il résulte des débats que, depuis la loi de 1919, le contenu du cahier des charges ne doit point varier avec les concessions, « il peut se produire des modifications sociales qui nécessitent une modification de certaines clauses de ce cahier des charges-type. Ce jour-là, le Ministre présentera un nouveau cahier des charges-type » (3) pour une catégorie déterminée (4).

---

(1) C. E. 12 déc. 1859. — Annales des Mines, 1876, p. 236.

C. E. 19 et 26 décembre 1907. — D. P. 1908. 3. 45.

(2) Le titulaire du permis d'exploitation institué par la loi du 28 juin 1927, après les deux renouvellements de trois ans prévus, s'il désire obtenir un nouveau permis d'une durée maxima de 25 ans, se voit également imposer un cahier des charges.

(3) Mise au point de M. Loucheur, Ministre de la Reconstruction industrielle, séance de la Chambre des Députés du 13 décembre 1918. — J. O., Déb. parl. Chambre, p. 3322.

(4) En ce qui concerne le cahier des charges-type, cf. M. Lemonnier. — Le nouveau régime des Mines en France. Thèse, Paris, 1920, p. 98 et suiv.

Section 2

LA RÉGLEMENTATION DE L'EXTRACTION DES PRODUITS DE CARRIÈRES

Contrairement à la propriété et à l'exploitation des mines, celles des carrières furent généralement libres. Pas de difficultés quant à la propriété du fond. Il a toujours été admis qu'elle est au propriétaire du dessus (sauf transactions volontaires de sa part). Et la loi ne s'est pas préoccupée de construire pour les carrières le même système d'exploitation que pour les mines.

En principe, le propriétaire de la carrière, libre d'exploiter ou non, le fait dans les conditions qu'il estime convenables : art. 4, 81 et 82 de la loi du 21 avril 1810, desquels il résulte que la troisième classe des substances minières désignées par l'article 1er peuvent être exploitées « sans concession ni permission, mais non sans déclaration ni surveillance » ainsi que le disait le rapporteur de la loi, M. Regnaud de Saint-Jean d'Angély, c'est-à-dire sans autre droit de regard que le contrôle de sécurité de l'Ingénieur des Mines (dans les attributions de l'Inspecteur du Travail).

L'exploitation des carrières, plus nombreuses que les mines, et dont les produits sont moins précieux ou moins rares, présente une importance par là même moins capitale.

Du moins l'estimait-on ainsi jusqu'à la loi du 17 juillet 1941, promulguée dans le but de développer la production de toutes les substances minérales et qui place à certains égards les carrières (et tourbières) dans une situation voisine de celle des mines.

Nous verrons quel est le régime de cette loi après avoir indiqué pour la période antérieure quelques aménagements des droits de propriété et d'exploitation des carrières.

§ 1

Principe de liberté et aménagements.

La loi du 28 juillet 1791 avait consacré, mais seulement dans le cas exclusif de nécessité pour la construction et l'entretien des grandes routes et les travaux d'utilité publique, le droit des entrepreneurs d'exploiter les carrières laissées improductives par leurs propriétaires, sous réserve d'indemniser ceux-ci, tant de la valeur des matières extraites que du dommage causé à la surface.

Cette servitude, qu'avait déjà formulée un arrêt du Conseil du Roi le 7 septembre 1755, a été maintenue au point de vue de l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux publics par l'art. 2 de la loi précitée, ainsi que par décret du 28 septembre 1791 sur la police rurale, et l'article 4 de la loi du 28 Pluviôse an VIII a conféré aux Conseils de Préfecture la juridiction qui s'y rapporte.

Elle est maintenue également, concernant les chemins de fer, par l'article 3 de la loi du 15 juillet 1843, ainsi conçu :

« Sont également applicables à la confection et à l'entretien des chemins de fer, les lois et règlements sur l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux publics. » (Sauf indemnité, article 55, loi du 16 septembre 1807, compensatrice de l'occupation du terrain et de la valeur des matériaux.) (1)

(1) Action prescrite par 2 ans; loi du 12 mai 1832 et décret du 8 février 1868.

L'article 2 de la loi du 28 juillet 1791 n'admettait du reste le droit d'extraction forcée que « dans le cas seulement de nécessité ». Cet article n'a été abrogé ni directement, ni indirectement par la loi du 21 avril 1810 — et l'on peut considérer qu'il est encore en vigueur aujourd'hui (1).

Il s'appliquait d'ailleurs, comme nous l'avons noté, exclusivement aux grandes routes et autres travaux d'utilité publique. Un entrepreneur ou un industriel ne pourrait donc s'en prévaloir pour exiger l'extraction de matériaux qui n'auraient d'autre but que d'aider à sa fabrication, dans son strict intérêt personnel. Il doit s'agir de travaux d'utilité publique (2).

La loi du 29 décembre 1892 est venue régler (après le décret du 8 février 1848 et la loi du 16 septembre 1807, art. 55, 56, 57) et préciser en détail la procédure à suivre pour parvenir à l'occupation régulière du terrain et pour déterminer l'indemnité (fixée par la préfecture) en vue de laquelle il doit être tenu compte et de la valeur des matériaux extraits, et du dommage causé à la surface (recours contre l'Administration si les entrepreneurs ou les concessionnaires sont insolvables).

L'occupation, qui peut se produire aussi bien par un entrepreneur ou un concessionnaire, ne peut porter que

---

(1) Cuvillier. — Législation Minière et Contrôle des Mines; 2e édition revue et mise à jour par H. de Buttet. Paris, Dunod, 1929.

(2) Un arrêté du 20 juin 1631 du Conseil du Roi avait autorisé tous les maîtres de forges « à tirer mines et castines en tous lieux et endroits où ils trouveraient leur commodité pour l'usage de leurs dites forges et fourneaux, en dédommageant le propriétaire de la valeur du dessus de leurs terres seulement suivant l'estimation qui en serait faite par gens à ce connaissant. »

La loi du 9 mai 1866 leur a enlevé le droit d'extraction forcée dans les minières - « a fortiori, le droit d'extraction forcée de la castine dans les carrières l'a-t-il été également » (Cuvillier. — Op. cit., p. 257).

sur les terrains qui ne sont ni clos, ni attenant à une habitation.

Elle doit être précédée de certaines formalités (un arrêté préfectoral doit indiquer les parcelles atteintes, les travaux la justifiant, la nature, la durée et les conditions de l'occupation; notification par le maire de l'arrêté aux propriétaires et affichage; constatation préalable de l'état des lieux faits entre propriétaire et administration et, à défaut d'accord, par le Conseil de Préfecture). Sans l'accomplissement de ces formalités, l'occupation est irrégulière et constitue une voie de fait (C. E. 16 novembre 1928, D. P. 1929. 3. 63).

§ 2

La loi du 17 juillet 1941.

Les matériaux contenus dans les gisements de carrières devaient apparaître plus précieux en période de guerre, alors que doivent être effectués ou des travaux d'urgence concernant la défense nationale, ou des reconstructions après bombardements.

C'est pourquoi la nouvelle loi prévoit que des décrets pris en Conseil d'Etat peuvent intervenir, lorsque les besoins des consommateurs le justifient, pour appliquer aux carrières des mesures propres à les satisfaire.

La recherche des gîtes d'une substance appartenant à la classe des carrières peut être autorisée et soumise aux règles relatives à la recherche des substances comprises dans la classe des mines. Le périmètre en est délimité par décret.

Non seulement la recherche du gisement, mais l'exploitation elle-même peut être imposée au propriétaire. Celui-ci peut être mis en demeure d'exploiter par le Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle. Si la mise en demeure

n'est pas suivie d'effet dans le délai de deux mois, sans motifs légitimes, un décret en Conseil d'Etat peut décider que la carrière est susceptible de faire l'objet d'un permis d'exploitation de carrière délivré à un tiers. Sont susceptibles de faire l'objet du même permis les carrières comprises dans les périmètres où les recherches sont soumises au régime des recherches de mines.

Ce permis est délivré par arrêté ministériel, qui détermine sa durée et la liste des substances à extraire. La détermination de la personne de l'exploitant est importante puisque ce permis ne peut être cédé sans autorisation.

Il peut être retiré par arrêté ministériel au cas de non usage, d'arrêt des travaux pendant plus de six mois, de non observation des injonctions de l'administration sur l'utilisation du gisement et sa conservation.

Le propriétaire est naturellement indemnisé, d'une part, par une redevance tréfoncière correspondant à l'exploitation, d'autre part, au cas d'utilisation, par le titulaire du permis, d'ouvrages ou travaux antérieurs (1).

Section 3

LA PRODUCTION DE L'ÉNERGIE HYDRO-ÉLECTRIQUE

§ 1

Précédents de la loi.

Jusqu'à la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique, cette matière n'avait été régie que par le droit commun.

---

(1) Il existe des permis identiques d'exploitation des tourbières.

I. Marquons initialement LA DIFFÉRENCE ÉLÉMENTAIRE QUI EXISTE ENTRE LES FLEUVES OU RIVIÈRES NAVIGABLES OU FLOTTABLES ET LES AUTRES. Les premiers font partie du domaine public et il n'est pas question pour les particuliers de jouir d'un droit de propriété quelconque sur ces eaux. Elles circulent sur des terrains domaniaux, aucun particulier ne peut donc faire d'installations pour son usage sur leur lit. Il doit se contenter des concessions que lui consent l'Administration pour l'établissement d'une prise d'eau, d'un moulin ou d'une usine (loi du 8 avril 1898, art. 40).

En ce qui concerne les petites rivières, celles qui ne sont ni navigables, ni flottables, l'eau de ces rivières fait partie des choses communes, mais les propriétaires riverains ont sur elles un droit d'usage.

II. HISTORIQUE. Depuis le capitulaire de Dagobert (1) passant par la période médiévale et l'Ancien Régime, où le seigneur propriétaire de petites rivières (2) concédait généralement à des tiers la jouissance de la force motrice que celles-ci étaient capables de fournir, le propriétaire riverain a toujours joui d'un droit d'usage sur les eaux des rivières non navigables ou flottables.

Le Code Civil reconnaissait ce droit à la force motrice aux propriétaires des deux rives. Le mot user qui est dans le deuxième paragraphe de l'article 644 vise cette utilisation. Et la jurisprudence avait fini par l'admettre pour le

---

(1) BALUZE. — Histoire des Capitulaires. La Haye, 1775, titre 83. 2e Capitulaire. « Si quis mulinum aut qualemcumque clausuram in aqua facere voluerit, sic faciat ut nenimi noceat. Si autem nocuerit, rumpatur usque dum non noceat. Si ambae ripae sunt suae, licentiam habeat. Si autem una alterius est, aut roget, aut comparet. »

(2) CHAMPIONNIÈRE. — De la propriété des eaux courantes, du Droit des Riverains et de la valeur actuelle des concessions féodales. Paris, Hingray, 1846.

propriétaire d'une seule rive (1). La seule restriction apportée à son droit était l'obligation de demander une autorisation administrative toutes les fois que, pour utiliser cette force motrice, il lui fallait construire un ouvrage dans la rivière. Encore, jusqu'à la loi du 8 avril 1898, cette prétention de l'administration n'était-elle appuyée sur aucun texte et nombreux étaient ceux qui, comme Troplong, déclaraient que cet usage n'était « qu'un abus et un débris de l'esprit envahisseur de l'administration impériale » (2).

En tous cas, l'Administration n'obéissait, en accordant ces autorisations, qu'à un simple souci de police. Sur les rivières navigables et flottables, l'Administration qui accordait une permission ou une concession agissait en quelque sorte comme un propriétaire louant sa terre, se réservait le droit de retirer la permission sans indemnité si les intérêts de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, de la navigation ou de la salubrité publique étaient compromis.

Les autorisations de barrages accordées sur les rivières non navigables ni flottables tendaient seulement, en réservant les droits des tiers, à constater que l'ouvrage ne nuisait pas au bon écoulement des eaux et qu'il laissait en aval une quantité d'eau suffisante pour les usagers inférieurs. L'Administration ne tirait d'ailleurs aucun profit de ces autorisations de barrages, elle ne pouvait les révoquer ou les modifier sans indemnité que si la sécurité publique était en jeu ou s'il y avait lieu à un règlement d'eau. Le riverain qui se serait vu refuser ou supprimer une autorisation de barrage pour tout autre motif pouvait intenter un recours admi-

(1) Req. 4 mai 1887, D. P. 1887. 1. 199.
Req. 17 janvier 1888, D. P. 1888. 1. 75.
(2) Troplong. — De la prescription, 1er volume, n° 146.

nistratif ou un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat (1).

III. NÉCESSITÉ D'UNE RÉGLEMENTATION.

A la fin du XIXe siècle, cet état de choses qui, jusqu'alors, avait pu sembler satisfaisant, s'avéra défectueux.

Au moment où la grande industrie commença à utiliser d'une façon intensive et scientifique la force motrice de l'eau, l'importance de cette richesse naturelle apparut avec acuité et il devint indispensable de faciliter leur tâche aux utilisateurs de la force hydraulique.

C'est que la production de l'énergie ainsi obtenue devenait primordiale pour la France. Le mot de houille blanche fit fortune et celui de « cheval enchanté » pour désigner le cheval hydraulique (2), depuis l'utilisation des premières grandes chutes (installation de Bellegarde, de Genève et de Lancey dans l'Isère, où les Papeteries Bergès ont, les premières, employé des chutes de plus de 300 mètres de hauteur).

Au 1er janvier 1899, les usines créées ou en voie de fondation dans la région des Alpes étaient au nombre de 58 et totalisaient une puissance de 250.000 chevaux. Et les installations hydrauliques se multipliaient avec leurs applications variées en électro-chimie, en électro-métallurgie, au transport à distance de l'énergie électrique et à la production de l'éclairage, de la force motrice, de la traction.

Cet immense et rapide développement eut les conséquences que l'on pouvait attendre et qui touchèrent à la fois au Droit privé et au Droit public.

---

(1) C. E. 22 mars 1901. *Pagès*, S. 1903. 3. 73.
(2) Cf. BERGES. — Note publiée à l'occasion de l'Exposition Universelle de 1889.

On s'aperçut de l'intérêt public et général à faire rendre aux eaux, par une exploitation rationnelle et intelligente, leur maximum d'énergie.

Or, les industriels chargés de cette exploitation virent s'élever devant eux des difficultés précisément proportionnées à l'importance de leur activité.

L'industriel qui veut employer la force motrice d'une rivière ou d'un torrent doit en effet pratiquer des installations tant sur le cours d'eau lui-même que sur les terrains qui le bordent. Or, d'une part, il n'est pas forcément propriétaire riverain, d'autre part, le serait-il, qu'il ne lui suffit pas d'être riverain d'une portion de la rivière, car il lui faut respecter les droits semblables aux siens et qui appartiennent aux riverains d'en face, ou d'aval, ou d'amont.

Il lui faut, pour exploiter, obtenir le consentement des autres, et ceci sur le cours entier de la rivière, ou sur la section dont on veut utiliser la pente, la force motrice, car le fonctionnement des usines modernes demande la réunion des eaux en masses importantes, produisant une puissance considérable.

Il devenait urgent de mettre fin à la stérilisation résultant du morcellement de la force motrice.

Au surplus, les industriels se trouvaient souvent en butte à un véritable chantage de la part des propriétaires dont il leur fallait acquérir les terrains.

Les propriétés riveraines prirent rapidement une valeur disproportionnée aux besoins des utilisateurs de la houille blanche. Elles passèrent bien vite aux mains de spéculateurs trop exigeants.

Les industriels, et principalement ceux des régions de Saint-Etienne et de Grenoble, sollicitèrent une loi nouvelle qui leur permît de vaincre ces résistances.

Cette loi fut votée le 16 octobre 1919, non sans que se fût écoulé presque un demi-siècle de discussions — où deux thèses principales s'affrontaient, dont l'une, purement individualiste, repoussait toute intervention de l'Etat, et organisait une procédure dite de licitation.

Le projet de loi sur la licitation des droits de riveraineté avait été rédigé par Michaud, professeur à la Faculté de Grenoble (1). Il résume un courant d'opinion qui s'est manifesté surtout dans le milieu industriel. « Le système de la licitation prend comme point de départ le droit des riverains à utiliser la pente de l'eau. Ce droit est, dit-on, une co-propriété indivise. Il y a un état d'indivision dont les riverains peuvent sortir par la licitation. La licitation est une vente aux enchères d'un bien possédé indivisément par plusieurs personnes. » (2)

Le second système préconisait de recourir au principe de la concession dite de travaux publics.

C'est en ce sens que se prononçait le projet du Gouvernement, le 15 juillet 1900 (3).

Un projet un peu différent adopté par la Commission des distributions d'énergie admettait l'idée d'une concession analogue à celle des mines (4).

Tous les projets ou propositions de loi ayant échoué jusqu'à la guerre de 1914, les circonstances exigeaient une solution plus pressante que jamais.

---

(1) Bulletin de la Société d'Etudes Législatives, 1902, p. 223 et suiv.

(2) G. Jaloustre. — La Houille blanche et son Régime légal. Thèse, Paris, 1902, p. 61 et 62.

(3) Projet de loi sur les usines hydrauliques publiques présenté au nom de M. Emile Loubet, Président de la République Française, par M. Pierre Baudin, Ministre des Travaux Publics, et M. Jean Dupuy, Ministre de l'Agriculture.

(4) Sur tous ces points, cf. G Jaloustre. — Op. cit., p. 74 et suiv., et le texte des projets en appendice.

Après les propositions de loi Margaine-Bedouce (1) et de Castelnau (2), on aboutit au vote de la loi du 16 octobre 1919, qui adopte le système de la concession de travaux publics (3).

§ 2

La loi du 16 octobre 1919.

Nous n'envisagerons cette loi qu'en tant qu'elle intéresse notre sujet.

Faisant de l'énergie hydro-électrique une concession, elle crée des rapports entre le concessionnaire et l'Etat. Nous sommes là dans le domaine du pur droit public et nous n'avons pas à étudier la technique de la concession publique (4).

Mais elle crée aussi des rapports entre concessionnaires et particuliers. Elle envisage les charges supportées par les propriétaires riverains en faveur de la production hydraulique.

A ce sujet, faisons la discrimination prévue par la loi entre les usines ayant obtenu une concession et les usines simplement autorisées. La concession n'est exigée que :

---

(1) Proposition de loi relative aux usines hydrauliques présentée par MM. MARGAINE, BEDOUCE, DELEGLISE et MISTRAL. Doc. Parl., Ch. Députés, n° 2328. Ann. au P. V. séance du 11 juillet 1916.

(2) Proposition de loi relative à la mise en valeur des forces hydrauliques, présentée par M. de Castelneau. Doc. Parl., Ch. Députés, n° 2826. Ann. au P. V. séance du 23 décembre 1914.

(3) C. E. 22 juin 1928, *de Sigalas;* R. P. 785; S. 1928. 3. 113, conclusions JOSSE et la note.

(4) Il suffit de rappeler que la concession est accordée, suivant l'importance de la chute par un décret en Conseil d'Etat ou par une loi accompagnée d'un cahier des charges temporaire, et ne peut dépasser 75 ans. Droit de rachat de l'Etat.

1° pour les entreprises ayant pour objet principal la fourniture de l'énergie à des services publics ou à des associations syndicales et dont la puissance maxima excède 150 kilowatts; 2° pour les entreprises d'une puissance maxima excédant 500 kilowatts. Elle peut être accordée à un particulier ou à l'Etat, à un département, à une commune.

Une autorisation suffit pour les autres entreprises, mais leurs prérogatives sont différentes.

Seul le régime de la concession prévoit des prérogatives considérables pour les producteurs d'énergie, à l'encontre des propriétaires riverains.

« L'article 6 de la loi organise une sorte de purge des droits de riveraineté qui s'opère au moment de l'octroi de la concession. » (1) Elle donne lieu à des indemnités en argent ou en nature suivant qu'il s'agit de droits exercés ou non exercés. En cas de contestation, la compétence est judiciaire (2).

I. — FONDEMENT DU DROIT DE L'ÉTAT A DÉLIVRER UNE CONCESSION OU UNE AUTORISATION

A) On a voulu voir dans la loi de 1919 l'appropriation par l'Etat d'un bien nouveau, l'énergie hydraulique (3), en

(1) M. Hauriou. — Précis élémentaire de Droit Administratif; 4e édition. Paris, Sirey. 1938, p. 516.

(2) Les entreprises placées sous le régime de la simple autorisation (donnée par décret ou arrêté préfectoral) sont seulement astreintes à observer les règlements en vigueur. Le permissionnaire ne jouit pas des prérogatives attribuées au concessionnaire.

(3) M. Hauriou. — Ibid., p. 515.

A. Hauriou. — La Mainmise de l'Etat sur l'Energie des cours d'eau non navigables ou flottables. Thèse, Toulouse, 1921, p. 99 et suiv.

L. Rolland. — Précis de Droit Administratif; 8e édition; n° 847, p. 645.

se basant sur l'article premier de la loi : « Nul ne peut disposer de l'énergie des mares, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat ». On en conclut que l'énergie hydraulique se trouverait désormais dans le domaine de l'Etat, l'Etat ne pouvant concéder que ce qui lui appartient. Et on veut expliquer ainsi le droit de reprise et de participation de l'Etat (art. 9, 10, 11).

M. Margaine, auteur de la proposition de loi dont nous avons parlé (1), après avoir démontré que l'énergie des cours d'eau non navigables, ni flottables, étant comme celle des cours d'eau du domaine public le résultat de la pesanteur, n'est pas susceptible d'appropriation privée, qu'elle est « res nullius » et doit à ce titre faire partie du domaine public, donnait comme argument principal qu'à l'époque révolutionnaire l'énergie hydraulique faisait partie du domaine public de l'Etat (2).

Seulement, à cette époque, la notion du domaine public était beaucoup plus étendue; il comprenait l'ensemble de toutes les richesses nationales (article 1er loi des 22 novembre-1er décembre 1790) et, du reste, il est indiscutable que l'article 644 du Code Civil et la loi du 8 avril 1898 reconnaissaient aux riverains des petites rivières le droit d'usage de la force motrice.

La loi de 1919 elle-même, malgré le régime de la concession, n'a pu avoir pour effet de faire rentrer l'énergie hydraulique dans le domaine public de l'Etat.

Les riverains, en effet, n'ont pas été expropriés de leur droit par la loi nouvelle et ils sont indemnisés (3). Ce n'est que dans certains cas prévus par cette loi qu'ils doivent se

---

(1) Supra, p. 115.
(2) Commission extra-parlementaire; séance du 31 mai 1917.
(3) Trib. Amiens, 26 juillet 1927, S. 1928. 2. 105, note Nesture.

soumettre aux obligations que nous avons vues. On ne comprendrait pas que la force motrice de certaines petites rivières fasse partie du domaine public et, dans d'autres cas, soit la propriété des riverains; le principe est qu'elle ne fait pas partie du domaine public puisque les riverains ont le droit d'usage prévu par l'article 644 et, au contraire, ne l'ont pas sur les cours d'eau navigables et flottables qui, eux, font partie du domaine public.

Du reste, M. Périer, rapporteur de la loi devant la Chambre des Députés, a donné pour repousser le principe de la domanialité deux raisons qui montrent bien que l'intention du législateur n'a pas été de suivre le projet Margaine.

La première est que le Parlement venant de voter une loi sur les mines dans laquelle il avait repoussé l'incorporation de ces dernières au domaine public, ne pouvait, à deux mois d'intervalle, se déjuger en faisant de la force hydraulique une de ses dépendances.

La seconde était d'ordre particulier, mais n'en avait pas moins une valeur certaine. C'est que l'incorporation de la force motrice dans le domaine public de l'Etat aurait pour conséquence de priver les communes de montagne de leurs droits de riveraineté, et que ce résultat serait particulièrement regrettable, alors que ces communes ayant souffert du voisinage des torrents et s'étant dépensées pour y remédier, ont le droit de recevoir une juste compensation au moment où ceux-ci sont mis en valeur.

Au surplus, la concession n'est pas faite en vue de l'organisation d'un service public (1) et la compétence reste judiciaire.

---

(1) Seulement une activité d'intérêt public (M. Hauriou. — Op. cit., note p. 516).

L. Rolland. — Précis de Droit Administratif; n° 850, p. 646 et 647.

B) Moins encore peut-on faire rentrer la force hydraulique des petites rivières dans le domaine privé de l'Etat.

Si l'on acceptait cette opinion, l'Etat aurait ainsi le « droit de la gérer et de l'administrer comme un propriétaire gère et administre sa chose » (1). Mais cette thèse est inadmissible, car le droit de l'Etat à l'usage de la force de l'eau reviendrait en effet à en priver les riverains. On ne peut admettre la dualité dont parle M. A. Hauriou. Le droit de l'Etat serait exclusif de celui des riverains même en dehors du champ d'application de la loi de 1919. Or, nous avons vu que légalement et en jurisprudence ce n'est pas le cas.

Du reste, les partisans de cette thèse sont obligés, pour éviter l'incohérence, de faire rentrer également dans le domaine privé de l'Etat l'énergie des cours d'eau navigables et flottables. Mais l'incohérence réapparaît si l'on songe que ces cours d'eau eux-mêmes ont été de tous temps rangés dans le domaine public.

Il faut donc conclure que, pas plus que du domaine public, la force motrice ne fait partie du domaine privé de l'Etat, et il ne faut pas chercher dans ces raisons le fondement de l'intervention de l'Etat dans l'exercice de l'industrie hydro-électrique.

La jurisprudence le confirme : « Attendu... que cette loi pose uniquement le problème suivant, à savoir que pour pouvoir utiliser effectivement la houille blanche, il faudra désormais, selon les cas, soit une concession, soit une autorisation de l'Etat; qu'il n'y est nulle part précisé que par une sort d'expropriation immédiate et tacite, l'Etat deviendrait « hic et nunc » propriétaire de toutes les forces

---

(1) A. Hauriou. — Op. cit., p. 101.

hydrauliques du pays... », lisons-nous dans un jugement du Tribunal de Commerce de la Seine du 1er décembre 1924 (1).

Il faut, au contraire, partir de ce point acquis que l'industrie hydro-électrique, à l'aide de cette intervention, dans le régime de la concession tout au moins, s'exerce à l'encontre des droits d'usage des riverains qui, propriétaires de terrains, vont se voir privés, non seulement, soit en totalité, soit en partie, de l'usage de l'eau bordant leurs terrains, mais parfois aussi d'une certaine portion de ces terrains eux-mêmes.

C) Quel est donc, en réalité, le fondement des mesures prises par la loi du 16 octobre 1919 ?

Il nous semble opportun de faire ici l'applicaiton des principes que nous avons dégagés et qui guident l'exercice de la propriété.

Nous l'avons volontairement indiqué au début de cette étude, la production de la force hydraulique présente un intérêt capital pour le pays tout entier.

Etant données les difficultés élevées par les « barreurs de chute » à l'égard de l'initiative privée des industriels, il fallait une solution. Il fallait que l'intérêt général, dans une entreprise de cette envergure, parvienne à prévaloir sur les intérêts privés et pécuniers.

Dans ces conditions, et puisqu'amiablement il n'y a pas d'entente possible, l'exercice de la propriété des riverains sera donc réglementé de façon à servir l'utilité commune.

---

(1) D. P. 1925. 2. 23 (Note Maurice Picard). Contra : note Mestre, S. 1925. 2. 41.

Cf. aussi R. Guillou. — Etude au point de vue civil de la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilité de l'Energie Hydraulique. Thèse, Paris, 1921, p. 103-104.

L'interprétation qui consiste à dire que « l'énergie hydraulique constitue une richesse nationale dont l'Etat règle l'exploitation » (1) ne nous semble pas entièrement satisfaisante, puisque par ailleurs le Code et la loi reconnaissent aux particuliers le droit d'user de cette eau sans autre limitation que l'obligation de rendre à la sortie du fonds l'eau à son cours normal.

Elle n'explique pas, d'autre part, que le concessionnaire puisse empiéter sur le terrain du riverain.

Il ne suffit pas d'affirmer que « l'énergie hydro-électrique est un bien d'une nature particulière qui ne se détache du droit de riveraineté que par la concession qu'en fait l'Etat » (2).

Ce n'est pas une solution heureuse que de faire de certains biens des biens sui-generis, et ce n'est pas résoudre le problème, mais seulement en retarder la conclusion.

Plusieurs ont parfaitement remarqué qu'il s'agissait uniquement de la sauvegarde de l'intérêt général.

M. Durand-Dastes emploie le terme « pouvoir de police » de l'Etat, qui nous semble inutile et auquel nous préférons celui de désir d'équilibre qui doit intervenir chaque fois que les particuliers ne le manifestent pas eux-mêmes. « C'est le droit de police, reconnu et attribué à l'Administration par la loi de 1898, mais élargi, étendu par la notion d'utilité publique jusqu'au point d'en revenir aux dispositions de la loi des 12-20 août 1790, qui donnait pour mission à l'Administration « de diriger, autant qu'il sera possible, toutes les eaux du territoire vers un but d'utilité générale » (3).

---

(1) M. Planiol et G. Ripert. — Traité élémentaire de Droit Civil. Op cit., t. I; 12e édition. Paris, L. G. D. J., 1939, n° 2422, p. 833.

(2) G. Ripert et J. Boulanger. — Op. cit., t. I, n° 3810, p. 1238.

(3) Durand-Dastes. — Le nouveau Statut légal des forces hydrauliques françaises. Thèse, Toulouse, 1920, p. 151.

Il est préférable, à notre sens, de dire simplement qu'il s'agit de la réglementation de la propriété des riverains pour la meilleure utilisation de la puissance de l'eau.

II. — CONSÉQUENCES PRATIQUES DES OBLIGATIONS DU PROPRIÉTAIRE RIVERAIN

A. Ainsi s'expliquent les prérogatives attribuées au concessionnaire.

L'article 4 donne au concessionnaire un certain nombre de prérogatives pour la construction des ouvrages :

a) Tout d'abord, droit d'occuper définitivement, dans l'intérieur du périmètre défini par l'acte de concession, les propriétés privées nécessaires à l'établissement des ouvrages de retenues ou des prises d'eau et des canaux d'adduction ou de fuite, si ces canaux sont souterrains. Dans le cas où ils sont à ciel ouvert, droit d'utiliser la servitude d'aqueduc de la loi du 29 avril 1845.

b) Droit de submerger les rives par relèvement du plan d'eau.

c) S'il s'agit d'une usine de plus de 10.000 kw, il peut user de l'occupation temporaire dans un certain périmètre pour établir les ouvrages et canaux nécessaires (loi du 29 décembre 1892).

Pour toutes ces occupations, la compétence est judiciaire en cas de contestation (1).

d) Enfin, si l'intérêt économique de la nation le justifie, le concessionnaire peut même obtenir une déclaration d'utilité publique pour exproprier.

---

(1) Sur les conditions de paiement de l'indemnité, cf. Cass. Civ. 2 mars 1931, D. P. 1932. 1. 60; 3 août 1931, S. 1931. 1. 311; D. P. 1935. 1. 13).

B. S'expliquent aussi les charges du concessionnaire :

— Réserves en eau et en force pour l'Etat, les Départements, les Communes, les Etablissements publics, les associations syndicales autorisées et les groupements agricoles d'utilité générale (juqu'à concurrence d'un quart de la puissance totale de l'usine (art. 10, § 6).

— Charges financières — taxes annuelles et contractuelles pour les sociétés anonymes — charges résultant de l'assimilation aux concessions de travaux publics.

— Imposition d'un délai pour l'exécution des travaux et, éventuellement, de tarifs maxima, obligation de déposer un cautionnement, d'exploiter sous peine de déchéance, d'obtenir l'agrément de l'administration — en cas de cession, possibilité d'un rachat.

— A expiration de la concession, droit de reprise gratuite des terrains, bâtiment, ouvrages, machines et engins de toute nature constituant les dépendances immobilières de la concession, qui devront à cette époque être francs et quittes de tous privilèges, hypothèques, et autres droits réels (art. 10, § 11).

Cette reprise gratuite des dépendances immobilières de la concession entraîne, au bénéfice de l'Administration, le droit d'obliger le concessionnaire à maintenir les travaux en bon état (cahier des charges).

C) Ainsi s'expliquent enfin, d'une part la préférence accordée à la concession plutôt qu'aux industries autorisées (la concession offrant plus d'avantages et de garanties à la collectivité), d'autre part, l'aide que l'Etat apportera parfois au financement de l'entreprise jouissant de la concession, et destinée à favoriser le développement des travaux, sous forme, soit de subventions, soit d'avances remboursables,

soit de participation (art. 7 et 11, loi de 1919; loi du 31 mars 1931, art. 120 et suiv.; décret du 18 octobre 1923).

Section 4

LE CONTROLE ET L'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES PAR LES POUVOIRS PUBLICS EN CAS DE CARENCE DES PROPRIÉTAIRES

I. En vertu du même souci qui avait guidé l'organisation provisoire de la production, la loi du 10 septembre 1940 vint décider que les entreprises industrielles ou commerciales, dont les dirigeants étaient placés dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions, seraient pourvues d'administrateurs provisoires, nommés par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et des Secrétaires d'Etat intéressés (1), et ceci quel que soit le motif de l'impossibilité de direction du propriétaire ou des dirigeants de l'entreprise exploitante.

Le cas s'est, le plus souvent, produit pour l'industriel ou le commerçant domiciliés dans les zones dites « occupée » ou « interdite », qui sont demeurés, durant un temps plus ou moins long, éloignés de leur entreprise. Mais il s'est produit, aussi, pour les prisonniers, pour les individus absents ou défaillants (2).

A l'égard des biens de ces différentes catégories de propriétaires, le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle peut provoquer la nomination, par le Président

---

(1) Art. 1er, modifié par la loi du 14 août 1941.
(2) Art. 2 de la même loi.

du Tribunal civil du lieu, d'un administrateur provisoire, « lorsqu'il y a intérêt économique à ne pas laisser ces biens à l'abandon ». Cette nomination est d'ailleurs faite sur proposition des comités d'organisation (1).

II. Les pouvoirs des administrateurs sont des plus étendus dans le cadre d'activité de l'entreprise. Ils comprennent, sauf approbation des Secrétaires d'Etat compétents, celui d'effectuer toutes opérations susceptibles de modifier l'objet principal de l'entreprise, de diminuer ou d'accroître dans une notable proportion sa capacité de production ou de vente, d'entrainer même la liquidation de l'entreprise (2).

La loi du 2 février 1941 permet encore à l'administrateur provisoire de procéder à la cession du capital et à la réalisation de l'actif. Pourtant, les actions ou parts sociales n'appartenant pas à la société, mais à ses membres, il s'agirait d'une véritable expropriation. Il nous semble donc que la cession du capital est soumise à la condition qu'il appartienne à des dirigeants ou actionnaires qui soient hors d'état de participer à la gestion des affaires sociales. Le prix de vente des actions et des parts sera naturellement versé à leur propriétaire.

Il en est de même de la liquidation de l'entreprise prévue par le décret du 16 janvier 1941. Elle suppose un abandon total, volontaire ou par force majeure, des intéressés. Ces opérations doivent d'ailleurs être approuvées par le Secrétaire d'Etat compétent.

III. L'administrateur provisoire est, en échange, tenu d'établir, dans les six mois, bilan et inventaire, obligation

(1) Décret du 16 janvier 1941, en application de la loi du 10 décembre 1940, art. 1er.
(2) Décret du 16 janvier 1941, art. 3.

à laquelle il doit également se conformer à l'expiration de son mandat, pour communication à son successeur ou au propriétaire, lorsque ce dernier reprend ses fonctions. Il doit en donner communication à son Comité à la clôture de chaque exercice, et aux Secrétaires d'Etat compétents, ainsi qu'au Secrétaire d'Etat aux Finances, sur leur demande (1).

Un ou plusieurs commissaires aux comptes, désignés par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances, peuvent enfin être placés, à la demande du service de contrôle des administrateurs provisoires, auprès de chaque entreprise (2).

L'administrateur répond en outre par des dommages-intérêts de l'inexécution de son mandat, et non seulement de son dol, mais des fautes de gestion qu'il commettrait, c'est-à-dire, selon le droit commun, de sa *culpa levis in concreto.*

IV. Il est caractéristique que l'entreprise, étrangère à la nomination de cet administrateur qui lui est imposé, se voit également imposer sa rémunération.

Des mesures semblables sont d'ailleurs prévues par l'article 20 de la loi du 23 octobre 1941, sur l'organisation du ravitaillement, pour la gestion des établissements temporairement fermés par sanction.

V. En présence de ces dispositions, l'on peut s'interroger sur la nature des pouvoirs de l'administrateur provisoire.

---

(1) Décret du 16 janvier 1941, art. 4.

(2) Idem, art. 5. Des précisions sont données à ce sujet par l'arrêté du 25 août 1941, soulignant dans son article premier que « les commissaires aux comptes placés près des entreprises gérées par un administrateur provisoire remplissent une mission de contrôle d'intérêt général ».

Certes, l'on peut assimiler sa situation à celle d'un tuteur ou d'un séquestre qui doit sauvegarder les intérêts des ayants droit, mais en même temps à celle d'un chargé de mission tirant la principale raison de sa nomination de l'intérêt économique général.

Sa situation ressemble donc à celle du syndic d'une faillite, « il y a ici dessaisissement des ayants droit au profit de la société, dans l'intérêt général » (1).

VI. Précédant de quelques jours la parution de la loi sur l'administration des entreprises privées de leurs dirigeants, une loi du 27 août 1940 venait de traduire la préoccupation du législateur à l'égard des terres abandonnées et incultes. Elle a été mise au point depuis et refondue dans une nouvelle loi du 19 février 1942, modifiée elle-même le 23 mai 1943. Dans ce domaine également il importait au plus haut point, notamment en raison des circonstances actuelles et de la pénurie des denrées agricoles, de ne pas laisser stériles des terres dont la production serait utile à la collectivité. L'intervention du législateur n'était pas ici sans précédent : au cours de la guerre de 1914-1918, deux lois avaient déjà paru à cette fin.

Bien qu'il n'entre pas dans le champ de notre étude d'envisager la réglementation de l'agriculture, il n'est pas sans intérêt d'observer la concordance et la différence entre cette réglementation et celle des entreprises industrielles et commerciales.

La question ne se posait pas de la même manière : sans doute il y avait également le cas des exploitants agricoles empêchés, l'art. 33 de la loi du 19 février 1942 y pour-

---

(1) G. Toujas. — De l'Administration des Entreprises privées de leurs dirigeants et des biens abandonnés. Sem. Jur. 1941. 1. 199.

voit en autorisant la réquisition par le directeur des Services agricoles de personnes qui assureront cette exploitation jusqu'à la fin de la campagne agricole qui suivra le retour de l'exploitant. Ces requis seront rémunérés sur la vente des produits.

Mais ce que la loi s'est attachée à enrayer, c'est l'abandon des terres par la négligence ou l'incurie des propriétaires. Tandis que cette hypothèse était rare dans le domaine commercial et industriel, elle présentait de fréquentes manifestations dans l'agriculture depuis plusieurs années avant la guerre.

La loi a prescrit avant toutes choses un inventaire des terres abandonnées et des parcelles incultes. Après que son bien a figuré à l'inventaire, le propriétaire peut encore en conserver la jouissance s'il prend l'engagement de l'exploiter (art. 3 de la loi du 23 mai 1943). Mais, à défaut, il peut en être dépossédé. Cette dépossession peut n'affecter que la jouissance : le Préfet peut concéder la terre en question, pour une durée pouvant aller jusqu'à neuf années, à tels individus ou groupements, qui en auront fait la demande, et qui présenteront les connaissances techniques désirables. L'opération, en ce cas, s'analyse juridiquement en deux stades : réquisition d'abord entre les mains du propriétaire, concession ensuite par l'État à un exploitant temporaire. Ce dernier mènera l'affaire pour son compte, les profits seront pour lui, il sera même dispensé de fermage pendant trois ans, et à partir de la quatrième année, le fermage ne sera que de la moitié de la valeur locative des parcelles comparables.

La dépossession du propriétaire négligent peut aussi être complète et définitive : il risque de se voir exproprié pour cause d'utilité publique (art. 4 de la loi du 23 mai 1943),

l'Etat ayant ensuite le choix de vendre ou de donner à bail les terres ainsi acquises.

On voit donc que dans les deux domaines, industriel et agricole, le législateur a eu dans les circonstances présentes le souci de ne pas laisser les biens improductifs. Mais, tandis que dans le premier cas il a surtout voulu parer à *l'empêchement* de l'exploitant par un représentant temporaire, dans le second, il a vu plutôt une mauvaise volonté de sa sa part, à laquelle il obvie par une *substitution* de personne.

Section 5

LA SUSPENSION DE L'ACTIVITÉ DE CERTAINES ENTREPRISES

La loi du 17 décembre 1941 a prévu l'établissement d'un plan de la production industrielle comportant l'arrêt provisoire de certaines usines, ou concentration. Avant même la publication de cette loi, certains comités d'organisation avaient, en vue d'adapter les moyens de production aux disponibilités en matières premières, suspendu l'activité de certaines entreprises. Il semble qu'actuellement le plan d'aménagement soit en cours de réalisation sur une plus large échelle.

Il est incontestable que de telles mesures ont des répercussions importantes tant d'un point de vue général qu'à l'égard des entreprises privées qu'elles touchent.

Ces entreprises, en dépit de l'intérêt que peut présenter leur fermeture pour l'ensemble de l'économie, semblent, dès le premier abord, singulièrement lésées par rapport à celles qui continuent leur activité.

De nombreux problèmes se posent à ce sujet : Quel est le fondement juridique des mesures suspendant l'activité de certaines entreprises ? Quelles sont les voies de recours ouvertes aux entreprises mises en chômage ? Quelles compensations ces entreprises peuvent-elles attendre ? et enfin, quelles prérogatives sont-elles encore en droit d'exercer, au point de vue de l'organisation générale de la profession ?

§ 1

Le fondement juridique des mesures suspendant l'activité de certaines entreprises.

Ces mesures sont prises soit par voie d'arrêtés ministériels, soit simplement par décision des comités d'organisation.

Le fondement juridique des arrêtés ministériels suspendant l'activité des usines n'est pas discutable puisque ceux-ci sont pris en application de l'article 1er de la loi du 17 décembre 1941, aux termes duquel : « Un plan d'aménagement de la production *avec arrêt provisoire de certaines usines* peut être établi et mis en application par arrêté du Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle dans toutes les branches d'activité industrielle *où les nécessités de la répartition imposent une telle mesure* ».

Il n'en est pas de même des décisions des comités, où la question soulevée se présente sous un jour quelque peu délicat.

La loi du 16 août 1940 prévoit, en son article 2, alinéa 2, que les « comités d'organisation sont chargés d'arrêter les programmes de production et de fabrication ». Aux termes de l'alinéa 4 du même article, ils ont, en outre, à « fixer

les règles s'imposant aux entreprises concernant les modalités des échanges des services et des produits, la régularisation de la concurrence ».

Les termes de la loi du 16 août permettent-ils de conclure que les comités ont le droit de suspendre l'activité de certaines entreprises ? On peut se demander si l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi du 16 août ne se borne pas à donner le droit aux comités de fixer les règles qui doivent présider à l'établissement des programmes de fabrication, s'appliquant à toutes les entreprises, ces dernières ayant le droit le plus absolu d'exiger le respect de ces règles.

Peut-on admettre, sans forcer la portée du texte, que l'article 2 autorise les comités à fixer le programme de fabrication de *chacun* de leurs ressortissants sans règle d'ensemble, cette faculté allant jusqu'à décider le chômage de certains d'entre eux ? Un tel pouvoir s'accorderait mal avec le rôle limité dévolu aux comités dans la procédure d'autorisation de nouvelles entreprises où ils sont appelés à formuler un simple avis, auquel il peut d'ailleurs être passé outre.

Toujours dans le sens de la négative, on pourrait, semble-t-il, soutenir encore par un argument a contrario que la loi du 17 décembre dénie implicitement aux comités le droit d'aménager la production par des mesures d'arrêts d'usines, puisque son objet même est de réglementer ces arrêts et qu'elle prévoit du reste que les modalités de son application seront précisées par arrêté ministériel.

Cependant, c'est pas l'affirmative que le Conseil d'Etat s'est prononcé dans l'arrêt Monpeurt (1).

(1) C. E., 31 juillet 1942, S. 1942. 3. 37.

Le Conseil d'Etat avait à se prononcer non directement sur la validité d'une mesure d'arrêt d'usine, mais sur une question annexe : celle de savoir si un comité avait le droit d'imposer à des usines en activité la charge de compensation à allouer à une usine arrêtée. Dans les motifs de cet arrêt, la question qui nous intéresse est posée et la solution en est donnée : « Considérant que le directeur responsable du comité... a mis en application, en raison de la pénurie des matières premières et des combustibles un plan de fabrication... Que le plan comportait d'une part le chômage d'une usine, d'autre part un régime de compensation en nature au bénéfice de cette usine et à la charge de celles autorisées à maintenir leur activité... Qu'un tel plan entre dans le cadre des attributions données aux comités d'organisation par l'article 2 de la loi du 16 août 1940, notamment en ses paragraphes 2 et 4. »

Ainsi le Conseil d'Etat reconnaît aux comités d'organisation le droit de suspendre l'activité de certaines entreprises, droit qui déborde largement l'aménagement provisoire de la production prévu par la loi du 17 décembre 1941 et qui « est limité aux branches d'activité industrielle où les nécessités de la répartition imposent une telle mesure ».

Il en résulte que les comités ont la faculté de réaliser non seulement une concentration industrielle provisoire motivée par les difficultés actuelles, mais d'élaborer et de mettre en application un plan d'aménagement de la production comportant l'arrêt définitif de certaines usines.

Peut-on cependant affirmer que cette solution soit définitive ? Le Conseil d'Etat, en effet, pour apprécier les pouvoirs des comités, s'est référé à l'état de droit en vigueur au moment où la décision du comité a été rendue, c'est-à-dire à la date du 25 avril 1941, antérieurement à la loi du

17 décembre 1941. On peut se demander dans ces conditions si le Conseil d'Etat maintiendra sa jurisprudence. Quoi qu'il en soit, et en admettant que momentanément la concentration puisse s'opérer par décision des comités aussi bien que par arrêté ministériel, est-ce à dire que les entreprises qui s'estimeraient lésées par semblable mesure doivent la subir sans aucun recours possible ? Certainement pas, car les conséquences en sont assez importantes pour qu'il soit permis à ces entreprises d'obtenir la garantie que cette mesure est prise légalement et à juste titre. L'arbitraire, autrement, risquerait par trop de régner en maître dans cette matière délicate.

§ 2

Les voies de recours ouvertes aux entreprises mises en chômage.

Nous ne distinguerons plus guère ici les deux hypothèses que nous avons indiquées ci-dessus, c'est-à-dire le cas où les mesures de suspension d'activité ont été prises par voie d'arrêté ministériel ou par décision des comités d'organisation. De toutes façons, il s'agit, en effet, d'actes administratifs. En fait, d'ailleurs, la majorité de ces mesures ont été prises par décisions des comités et confirmées par arrêtés ministériels pris en application de la loi du 17 décembre 1941. Rappelons que toutes les mises en chômage d'entreprises s'incorporant dans le plan d'aménagement de la production prévu par cette loi ont un caractère provisoire et devront être annulées dès le retour à une situation économique normale; il n'en serait pas de même de celles que les comités d'organisation pourraient imposer en vue d'orga-

niser d'une manière permanente certaines branches d'industries (1).

Les voies de recours ouvertes aux entreprises « concentrées » sont gracieuses ou contentieuses. Après les avoir étudiées, nous verrons quels moyens les intéresés peuvent développer à l'appui de leur requête.

I. — LE RECOURS GRACIEUX OU HIÉRARCHIQUE

La première voie de recours ouverte à une entreprise mise en chômage est auprès de l'autorité qui a pris la décision; on peut toujours, en effet, en appeler de l'administrateur mal informé à l'administrateur mieux informé.

Il est pratiquement possible, dans certains cas, d'obtenir une revision de la mesure. En effet, il ne faut pas se dissimuler la complexité des données du problème que la concentration industrielle pose dans les multiples aspects sous lesquels elle peut être envisagée; les comités d'organisation qui, en fait, durent le résoudre en choisissant parmi leurs ressortissants ceux qu'il convenait de maintenir en activité et ceux qu'il y avait lieu de mettre en chômage ont pu commettre des erreurs d'appréciation, de telles erreurs étaient même rendues inévitables par la rapidité avec laquelle les décisions ont dû être prises, sans que puissent être réunis tous les éléments d'information. Donc, lorsque la décision émane d'un comité d'organisation, il appartient à l'entreprise arrêtée de présenter à celui-ci une demande en révision motivée.

Si celui-ci maintient sa décision, l'entreprise garde la faculté de s'adresser au Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle.

---

(1) Les recours que nous examinons ci-dessous sont d'ailleurs applicables dans l'un ou l'autre cas.

Lorsque l'entreprise se trouve en présence d'un arrêté ministériel, c'est évidemment au Ministre qu'elle devra présenter son recours, mais, en pratique, elle aura généralement intérêt à le faire par l'intermdéiaire de son comité, qui sera forcément appelé à donner son avis sur les arguments invoqués.

II. — LE RECOURS CONTENTIEUX

En outre, un recours contentieux est ouvert à l'entreprise.

Mais se pose la question de compétence. A quelle juridiction devra-t-elle s'adresser ? Pour résoudre cette question, il convient d'abord de définir la nature de l'acte contraignant l'entreprise à suspendre son activité : s'il s'agit d'un arrêté ministériel, aucun doute n'est possible, nous nous trouvons en présence d'un acte administratif; lorsque la mesure fait seulement l'objet d'une décision du comité d'organisation, cette solution n'apparaît comme certaine que depuis l'arrêt Monpeurt, où le Conseil d'Etat a été appelé à se prononcer sur la nature juridique des décisions des comités. Dans la mesure où ceux-ci sont chargés de participer à l'exécution d'un service public, « les décisions qu'ils sont amenés à prendre », nous dit cet arrêt, « soit par des dispositions d'ordre individuel, soit par voie de règlement, constituent des actes administratifs, le Conseil d'Etat est alors compétent pour connaître des recours auxquels ces actes peuvent donner lieu » (1).

Le Conseil d'Etat est donc compétent dans les deux cas.

L'action peut être intentée quelle que soit la date de l'acte administratif puisque la loi du 19 avril 1941 a prorogé

(1) C. E., 31 juillet 1942, déjà cité.

des délais des recours devant le Conseil d'Etat jusqu'à la date légale de cessation des hostilités.

III. — QUELS MOYENS L'ENTREPRISE PEUT-ELLE DÉVELOPPER A L'APPUI DE SA DEMANDE?

Si, depuis l'arrêt Monpeurt, l'entreprise ne peut plus alléguer l'incompétence de l'autorité qui a pris la décision, elle peut néanmoins demander au Conseil d'Etat d'examiner si la décision est régulière, c'est-à-dire si elle a été prononcée dans un but résultant de *l'intérêt général,* en l'occurence, dans celui de réaliser un plan d'aménagement de la production permettant une meilleure utilisation des matières premières.

Elle peut alors invoquer qu'il y a détournement de pouvoir : il lui faudra démontrer que la mesure a été prise dans un autre but que celui indiqué ci-dessus, par exemple qu'elle tendait à favoriser des entreprises concurrentes.

Elle pourra également fonder son action sur une erreur d'appréciation des faits. Certains motifs de l'arrêt Monpeurt sont en faveur de cette possibilité : « Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'oblige les comités à régler l'activité des entreprises lors de l'établissement des programmes de fabrication (1) suivant une référence à une période antérieure déterminée, qu'il leur appartient de tenir compte de tous les éléments de la situation du secteur industriel... Que le requérant ne justifie pas que le directeur responsable des industries du verre ait fait une appréciation erronée des moyens dont disposait la

(1) Ces programmes de fabrication comportant, en l'espèce, le maintien en chômage d'une entreprise.

Société B... à l'époque où son activité industrielle s'est trouvée arrêtée par la décision. »

La preuve d'une erreur dans l'appréciation des faits sera souvent très difficile à administrer. Il faudra démontrer, en se basant tant sur les destinations et les qualités des fabrications, que sur l'utilisation des matières premières que la mesure prise à l'encontre de l'entreprise est injustifiée. Démonstration particulièrement difficile si l'on considère, d'une part, que d'autres éléments accessoires ont pu également intervenir dans la décision prise (situation géographique, moyens de transport...), et que d'autre part l'entreprise arrêtée ne dispose généralement pas de documentation suffisante.

Ainsi, si le recours est en principe possible devant le Conseil d'Etat, il n'aura en fait, dans la majorité des cas, que peu de chances d'aboutir. Les décisions des comités ne pourraient être combattues avec quelques chances qu'au cas où elles seraient insuffisamment motivées, d'une manière précise et contrôlable. Mais la loi ni la jurisprudence ne leur en faisant une obligation dans l'état actuel des choses, ceci n'arrive que très rarement. Il semble cependant qu'il faille souhaiter que cette conception soit retenue pour l'avenir, dans le cas surtout où les comités seraient appelés à envisager des arrêts d'entreprises, non plus comme des mesures provisoires prises en raison des difficultés économiques actuelles, mais comme des mesures définitives dans le cadre de l'organisation générale d'une industrie.

§ 3

Les compensations dues aux usines mises en chômage.

De toutes façons, et quel que soit le bien-fondé d'une mesure suspendant l'activité d'une usine, il n'en reste pas

moins certain que celle-ci subit un préjudice qui ne trouve sa raison d'être que dans l'intérêt général ou dans celui de la profession.

Il semble donc que l'entreprise privée de son activité puisse prétendre, en application des principes généraux du droit, à des indemnités tout comme un propriétaire d'immeuble exproprié pour cause d'uitlité publique.

I. QUEL EST EN EFFET LE FONDEMENT de ces compensations ?

Le préjudice subi par l'usine apparaît a priori indiscutable (1). En dépit de son arrêt, des frais généraux continuent à courir, tout amortissement ou provision pour renouvellement de matériel cesse d'être possible, aucun bénéfice ne peut plus être réalisé et, ce qui est peut-être plus grave encore, l'entreprise voit sa clientèle disparaître au profit de ses concurrents, son personnel se disperser.

Afin de la dédommager du préjudice subi, deux modes de compensation ont été envisagés : l'un par voie financière, l'autre par voie commerciale. Dans le premier cas, elle reçoit des indemnités en espèces; dans le second, des marchandises qui sont mises à sa disposition par les usines actives à des prix de cession inférieurs aux prix de vente normaux.

Ces deux méthodes peuvent évidemment permettre une indemnisation aussi complète que possible; la première est a priori plus simple à appliquer, mais la seconde présente le grand avantage de permettre à l'entreprise de maintenir son activité commerciale et de conserver ainsi sa place sur le marché.

---

(1) Le préjudice ne pourrait être discutable que si les conditions dans lesquelles l'entreprise exerçait son activité étaient nettement déficitaires.

Le principe de cette mesure d'équité ne peut être contesté. Mais il faut se demander qui doit en supporter la charge ?

Il est normal de penser que ce sont les usines maintenues en activité. Ne peut-on en effet fonder cette opinion sur la théorie de l'enrichissement sans cause, puisque ces usines recueilleront un bénéfice de l'arrêt de leurs concurrentes dans l'augmentation de leurs parts lors de la répartition des matières premières mises à la disposition de l'industrie à laquelle elles appartiennent ?

II. DANS QUELLE MESURE le Ministre de la Production ou les comités d'organisation pourront-ils octroyer ces compensations ?

Nous nous demanderons d'abord si ceux-ci ont le droit de le faire et, ensuite, les bases qu'ils doivent adopter.

Ce droit, on ne peut certainement pas le contester au Ministre qui en est investi par l'article 4 de la loi du 17 décembre 1941 s'il s'agit de compensations financières, et par l'article premier, alinéa 2, s'il s'agit d'indemnités commerciales. Le Conseil d'Etat reconnaît la même faculté aux comités d'organisation dans l'arrêt Monpeurt (1).

La loi du 17 décembre 1941 précise les bases sur lesquelles les indemnités financières octroyées aux usines arrêtées doivent être calculées.

Aux termes de l'article 4 de cette loi, elles doivent couvrir en tout ou partie :

---

(1) Déjà cité.

« ...Considérant que le directeur responsable du Comité d'Organisation de... a mis en application un plan de fabrications..., que ce plan comportait... un régime de compensation en nature au bénéfice de cette usine (en chômage). »

a) Les charges financières afférentes au capital emprunté;

b) Les amortissements;

c) Les dépenses de gardiennage, d'entretien général des bâtiments ou du matériel, et de révision des machines;

d) Les frais de direction et l'ensemble des frais généraux nécessaires au maintien de l'existence de l'entreprise.

L'énumération de ces éléments laisse à première vue supposer que le législateur n'a pas entendu prévoir l'indemnisation intégrale du préjudice causé aux usines mises en chômage; en effet, d'une part, aucune constitution de réserve pour renouvellement de matériel ou de stock ni aucun bénéfice n'y sont mentionnés. D'autre part, l'article 4 prévoit que les sommes à percevoir doivent couvrir tout « ou partie » des éléments qu'il mentionne.

Cette solution n'est cependant pas certaine; en effet, le préjudice causé n'est pas, dans tous les cas, égal aux sommes que représenterait la prise en compte totale des dépenses et charges prévues à l'article 4. Pour l'apprécier, il faut comparer la situation de l'usine arrêtée avec celle dans laquelle elle se trouverait si elle avait été maintenue en activité. Il n'est pas certain qu'elle eût toujours eu, dans cette hypothèse, la possibilité de couvrir sans faire appel à ses réserves toutes les dépenses et charges. Quant aux bénéfices et aux provisions pour renouvellement de matériel et de stock, la loi du 17 décembre 1941 ne les exclut pas forcément; en effet, l'article premier, alinéa 2, prévoit que les usines restant en activité peuvent avoir l'obligation de « travailler à façon, *à des tarifs spéciaux*, les suppléments de matières premières qui deviendront disponibles du fait de l'arrêt d'autres usines ». L'usine arrêtée pourrait donc réa-

liser des bénéfices puisque ceux-ci ressortiraient de la différence entre les prix de vente et « les prix spéciaux » qui lui seront consentis. Sur ces bénéfices, elle serait à même de constituer des provisions pour renouvellement de stock et de matériel.

La loi du 17 décembre 1941 permettrait aussi d'octroyer aux usines arrêtées des compensations réparant intégralement le préjudice causé.

C'est au comité qu'il appartiendra, même s'il s'agit de compensations ayant fait l'objet d'arrêtés ministériels, d'apprécier le préjudice subi par ces usines et d'étudier les modalités des compensations à leur accorder.

III. QUEL RECOURS aura l'entreprise pour obtenir ces compensations et pour en discuter l'importance si elle les juge insuffisantes ?

Elle pourra vraisemblablement intenter une action devant le Conseil d'Etat. Il n'est guère possible de donner une opinion formelle en raison de l'insuffisance des textes sur une question nouvelle dont la jurisprudence n'a pas eu encore l'occasion de connaître.

De même, une entreprise maintenue en activité pourra discuter la charge qui lui est imposée, et ceci dans les mêmes conditions, si elle peut démontrer que les compensations octroyées aux usines arrêtées sont supérieures au préjudice qui leur est effectivement causé.

§ 4

Possibilité pour l'entreprise arrêtée de continuer à jouer un rôle dans le cadre de l'organisation professionnelle.

Nous avons eu, déjà, l'occasion de signaler que, malgré son caractère provisoire, la concentration finirait par être, pour beaucoup, définitive.

Mais, légalement, elle est provisoire, et doit le rester. Si bien que se pose nettement la question de la participation des entreprises fermées à la gestion professionnelle.

Elle se pose pour bien des motifs.

D'abord parce qu'il reste aux « concentrés » de sérieux intérêts à défendre dans le cadre de la profession, car il faut prévoir leur réouverture et leur donner le droit de la préparer.

Pour le présent, les indemnités ou compensations partielles accordées aux « concentrés » leur donnent aussi le droit de conserver le contrôle de leur profession. Soit qu'ils reçoivent une indemnité recouvrée et répartie par le comité d'organisation, soit qu'ils aient gardé leurs services commerciaux, ils ont leur mot à dire.

Mais, surtout, les « concentrés » doivent représenter auprès de l'organisation professionnelle les intérêts de leurs clients, qui, négligés devant les besoins de l'heure, se retrouveront après la guerre. Il faut éviter que certains intérêts n'organisent l'économie à leur profit, sans aucun respect de que doit être nécessairement l'après-guerre.

Et puis, ces entreprises fermées momentanément ne sont-elles pas les personnalités les plus propres pour organiser l'économie nouvelle ? On a fait souvent aux dirigeants des comités d'organisation le reproche de représenter les intérêts bien vivants de maisons en activité. Les « concentrés » n'apporteraient-ils pas au sein des commissions consultatives cet élément si précieux, l'indépendance ?

La concentration, pour être intègrement appliquée, exigerait cette participation des entreprises frappées à la vie générale de la profession, et elle exigerait aussi que leur soient garanties leurs possibilités d'avenir, d'une part parce qu'elle n'a pas toujours été réalisée dans les conditions les plus conformes à l'intérêt général (1), d'autre part, parce que, même en ce cas, la mesure ne doit pas aboutir à léser complètement les uns en faveur des autres.

On ne peut renoncer à voir ces entrepriss apporter plus tard au reclassement économique de la France une coopération dont elles restent capables.

Tel petit patron, tel constructeur qui a su faire une maison, saura plus tard la refaire.

On ne peut les priver du droit de définir et d'encadrer la profession à laquelle ils ont participé et dont ils ne sont exclus que par les cruelles nécessités de la guerre dont nul ne devrait se faire un profit.

---

(1) On cite le cas d'une parfumerie dans laquelle un petit patron, travaillant seul, fabriquait, avec 800.000 litres d'eau, 800.000 litres de schampoing liquide, vendus et livrés avec le concours d'une dactylo et d'un garçon. La concentration ne fait qu'obliger au trasnport de 800.000 litres de liquide, à grands frais et dommages, de l'usine concentreuse à l'atelier concentré, alors que ce transport s'effectuait gratuitement par les canalisations de la Ville de Paris.

Egalement celui d'une industrie, seule dans sa région, à laquelle on adresse une mise en demeure de « chercher un concentrateur » auquel il faudra nécessairement adresser les matières premières d'origine locale pour qu'il puisse retourner des produits fabriqués.

Il est au contraire nécessaire de leur faire confiance et de les aider dans l'attente de la renaissance qui doit un jour leur être permise (1).

§ 5

Généralisation des mesures de concentration.

Et ceci est d'autant plus vrai que ces mesures de concentration, ces fermetures d'usines s'intensifient de plus en plus, et qu'il y a davantage d'intéressés à protéger.

Que ces mesures dérivent d'ailleurs d'une tendance générale dans les pays actuellement en guerre, ce n'est pas douteux. En Angleterre, en Amérique, en Italie, en Allemagne, on assiste à des mesures identiques : fermeture de tous les établissements commerciaux qui ne se révèlent pas absolument nécessaires au ravitaillement de la population, arrêt de toutes les entreprises qui ne sont pas utiles à l'économie de guerre, etc... (2).

Il faut noter pourtant que les mesures très sévères prises dans les pays belligérants le sont, plus encore que dans un but d'économie de matières premières, dans un but d'économie de main-d'œuvre, et dans le dessein très explicite de concentrer tous les efforts de la nation vers la fabrication exclusive de guerre, momentanément seule essentielle (3).

---

(1) En ce qui concerne tant les entreprises fermées provisoirement par arrêtés ministériels en application de la loi du 17 décembre 1941 que celles qui sont arrêtées définitivement, en tout ou partie, par décision des Comités d'Organisation, se posent différents problèmes fiscaux. Quid des impôts sur les B. I. C., des prélèvements sur les excédents de bénéfices, des contributions foncières et patentes ? Nous nous contenterons de signaler, sans les envisager ici, ces questions relevant strictement de la législation financière.

(2) et (3) Pour l'Allemagne, les ordonnances du Ministre de l'Economie du Reich prises à cet égard au mois de mars 1943 amènent

En Angleterre, pourtant, si le plan du début se proposait simplement de réaliser une économie dans l'emploi de la main-d'œuvre et dans l'utilisation des ateliers et entrepôts pour des buts militaires ou intéressant l'économie de guerre, il apparut bientôt que le plan gouvernemental allait beaucoup plus loin et visait à mettre à profit la concentration de l'industrie, provoquée par la guerre, pour réaliser un assainissement des branches trop encombrées et une accélération des mesures de rationalisation. L'intérêt des exportateurs, du reste, exigeait cette concentration, dans le but d'éliminer les entreprises aux prix de revient trop élevés et défavorables aux exportations, en face de la concurrence des Etats-Unis (1).

---

aux constatations suivantes, en ce qui concerne spécialement le commerce : Au début de la guerre, l'économie allemande comptait environ 600.000 entreprises de détail, dont jusqu'à présent 80.000 environ avaient été fermées, par suite du rappel sous les armes de leur propriétaire. L'action entreprise amènerait la fermeture de 100 à 120.000 magasins de détail, libérant 300.000 personnes pour l'embauchage dans les entreprises intéressant l'économie de guerre.

Le groupement du commerce allemand a pris les dispositions nécessaires pour soutenir les commerçants touchés par les mesures nouvelles et qui ne peuvent être affectés à d'autres occupations. Les locaux des entreprises arrêtées seront autant que possible utilisés pour les besoins de l'économie de guerre. Une indemnité compensatrice de loyer sera versée par l'Etat.

(1) Ces mesures se sont heurtées à l'opposition des milieux industriels. Sous des prétextes divers, nombre d'usines ont réussi à subsister, bien que leur fermeture ait été prévue dans le plan. Les brasseries, par exemple, sont parvenues à se faire exempter de la concentration, en raison de l'accroissement de la consommation de bière; la production du premier semestre de 1942 s'étant élevée à 14,1 millions de tonneaux, contre 13,3 millions pour la période correspondante de 1941; en raison également du fait que de multiples brasseries, même de faible importance, produisent aux abords immédiats des centres de consommation et facilitent en ce sens le problème des transports.

Les biscuiteries, elles aussi, sont parvenues à maintenir leur situation antérieure. Les représentants de cette branche font observer qu'en considération du développement de la production escomptée dans l'après-guerre, toute suppression précitée d'entreprises serait inoppor-

En France, la loi du 17 décembre 1941, en prévoyant un plan d'aménagement de la production, a, au contraire, eu exclusivement en vue un plan d'aménagement intérieur, destiné, dans une économie fermée comme celle qui est actuellement notre partage forcé, à satisfaire au maximum les besoins du pays.

Devant les possibilités réduites de matières premières, d'outillage industriel, de force motrice, de produits d'entretien, et, ne l'oublions pas, de main-d'œuvre, l'objet de cette loi a été de réduire les consommations de cette sorte, par la fermeture de certaines entreprises au profit d'une production intensifiée dans celles qui devaient subsister.

Section 6

LA NATIONALISATION DES ENTREPRISES DANS L'INTÉRÊT DE LA PRODUCTION DE GUERRE

§ 1

Aperçu historique.

I. Dès le premier usage des armes à feu en France, au XIVe siècle, le droit de fabrication et de vente des poudres

---

tune au point de vue de l'économie nationale. Il est demandé que la réduction de la production, provoquée par la guerre, soit supportée par toutes les entreprises proportionnellement au travail. De nombreuses entreprises de cette branche avaient d'ailleurs déjà été arrêtées au cours des trois dernières années.

L'industrie des eaux minérales, par contre, subit une profonde concentration, voisinant avec la rationalisation. La qualité des différentes boissons, dont le nombre a été fortement réduit, est officiellement prescrite. Les noms de firmes et de marques disparaissent pour faire place à des étiquettes uniformes. Les commandes sont réparties par le gouvernement et passées suivant la capacité de production des divers fabricants. Ces mesures sont envisagées à titre d'expérience par les services de réglementation de Londres, pour l'application de plans semblables dans d'autres branches industrielles.

fut l'objet d'une réglementation qui le fit presque considérer comme un attribut régalien.

Les « Salpestriers » se virent attribuer le pouvoir d'extraire en tous lieux les terres et plâtras salpêtrés sans même à avoir à indemniser les propriétaires, en vue de la production du salpêtre nécessaire à la fabrication de la poudre, et qui devait ensuite être livré dans les greniers et arsenaux du Roi.

Les moulins à pouldre appartenant à des particuliers devaient être munis d'un privilège spécial.

Après diverses modifications, où la production des poudres fut soumise à l'affermage, puis (par Turgot) à la régie intéressée pour le compte du Gouvernement, puis à la régie directe (loi du 19 octobre 1791), le monopole en fut organisé au profit de l'Etat par la loi du 13 fructidor an V (30 août 1797 (1).

II. La production des armes et munitions fut réglementée au Moyen Age par l'intermédiaire des Corporations (Armuriers-heaumiers, armuriers-arquebusiers, fourbisseurs) (2).

Puis l'importance, tant des armes que de l'artillerie employée sous Louis XIV, fit exiger de chaque fabricant l'obtention de lettres-patentes qui tendirent à la garantie d'une bonne fabrication. Un quasi-dictateur aux armes fut chargé de l'approvisionnement général, sous la surveillance du

---

(1) Sur cette question, cf. PAYAN. — L'Evolution d'un Monopole : l'industrie des poudres avant la loi du 13 fructidor an V. Thèse, Paris, 1935.

(2) BASSET. — Essai sur l'Historique des Fabrications d'Armement en France jusqu'au milieu du XVIIIe siècle. Mémorial de l'Artillerie française, t. XIV, 4e fascicule de 1935.

Ministre (1), tandis que les mêmes fonctions étaient dévolues pour le matériel lourd au Grand Maître de l'Artillerie.

Les manufactures d'armes se multiplièrent pendant la période révolutionnaire sous l'impulsion du Comité de Salut Public, et en particulier de Carnot. Toutes furent des établissements d'Etat.

Le Premier Empire remit surtout en question l'interdiction de fabrication des armes prohibées (décret du 2 nivôse an XIV et 12 mars 1806, confirmant la déclaration du 23 mars 1728).

Sous le Second Empire, la loi du 17 juillet 1860 donne une définition, assez peu précise, des armes de guerre, pour en permettre la fabrication avec autorisation — régime provisoirement supprimé par la loi du 24 juin 1871 (2).

Enfin, un régime de liberté à peu près complet fut rétabli par la loi du 14 août 1885, dite loi Farcy. Pour les armes des modèles réglementaires (c'est-à-dire en service dans les armées de terre et de mer et définies par des tables de construction approuvées par les ministres compétents, et leurs munitions non chargées), la fabrication et le commerce (importation comme exportation) sont libres, contre une simple déclaration faite à la Préfecture et la tenue d'un registre spécial donnant toutes indications utiles sur les fabrications et mouvements d'armes.

Pour les armes de modèles non réglementaires, la fabrication et le commerce en sont libres sans aucune des formalités ci-dessus.

---

(1) En 1662, Maximilien Titon, Manufacturier de la région de Charleville, reçut l'entreprise générale des armes dans tous le royaume, avec création d'un magasin principal à Paris.

(2) A tous ces égards, cf. A. Gigant. — La Loi de Nationalisation des Usines de Guerre. Thèse, Paris, 1938, p. 17 et suiv.

Les inconvénients de ce régime trop libéral apparurent sous deux formes : préoccupation de sauvegarde publique et d'ordre intérieur; en ce qui concerne spécialement les armes de guerre, souci de n'en pas subordonner la fabrication à l'intérêt privé et à la réalisation de bénéfices exagérés, désir d'assurer dans les meilleures conditions la mobilisation industrielle.

Ces sujets de mécontentements se manifestèrent par le dépôt d'ordres du jour (1) et de projets de loi (2) tendant à l'interdiction ou tout au moins à la réglementation stricte de la fabrication et du commerce privés des matériels de guerre.

Ce sont les décrets-lois de 1935 qui réalisèrent les premières réformes.

Celui du 23 octobre 1935 (3) porte réglementation de l'importation, de la fabrication, du commerce, de la vente et de la détention des armes.

(Obligation de déclaration préalable à la Préfecture et tenue d'un registre spécial où sont inscrites toutes les opérations sur les engins visés par le décret pour tous fabricants et commerçants — Dépôt à la Préfecture d'un modèle sur plan du matériel que les industriels se proposent de fabriquer).

La fabrication des armes et engins réglementaires est soumise à des obligations supplémentaires, à une autorisation préalable des Ministres de la Défense Nationale; le registre spécial est visé par l'administration militaire (ser-

(1) M. Herriot. — Ordre du jour du 26 novembre 1931.
(2) M. Daladier. — 17 octobre 1933.
(3) Complété par deux règlements d'administration publique des 22 novembre et 16 décembre 1935.

vice des Forges). Le dépôt du modèle est effectué au Ministère de la Guerre.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 permet aux administrations d'imposer aux titulaires de marchés de matériel de guerre le contrôle permanent ou temporaire du Commissaire du Gouvernement (1) chargé de recueillir, pour le compte du département ministériel qui l'a nommé, tous renseignements d'ordre administratif, financier et comptable nécessaires.

Celui du 16 juillet 1935 institue une taxe de 20 % sur les bénéfices des entreprises travaillant pour la Défense Nationale.

Il semble qu'un tel régime devait répondre à tous les arguments donnés contre le régime libéral antérieur.

Pourtant, le Ministre de la Défense Nationale a soutenu devant la Commission des Finances du Sénat que le contrôle prévu par les décrets-lois des 23 et 30 octobre 1935 « n'avait donné et ne pouvait donner que des résultats insuffisants, à la fois parce qu'il est étendu sans utilité véritable à des matériels trop nombreux, parce qu'il ne s'applique qu'aux entreprises ayant passé des marchés avec l'Etat, et parce qu'il est seulement administratif et non technique » (2).

C'est ainsi que le 26 juin 1936 fut déposé un projet de loi parlant de nationalisation. La loi promulguée fut celle du 11 août 1936.

---

(1) Choisi parmi les fonctionnaires en activité de service des Ministères de la Défense Nationale.

(2) Doc. Sénat., n° 688, p. 17. A. Bigant. — Op. cit., p. 40 et suiv.

§ 2

La loi du 11 août 1936 et son but.

Pourquoi fallait-il restreindre davantage encore les prérogatives des industriels travaillant pour la Défense Nationale ? Quels avantages l'intérêt public pouvait-il trouver aux mesures que devait prendre la loi du 11 août 1936 ? Les avantages sont de différentes sortes :

I. L'un concerne *la satisfaction donnée à l'opinion publique,* facilement hostile à la fabrication et au commerce du matériel de guerre.

Les fabricants sont accusés de trouver un « intérêt pécuniaire à la course aux armements et à la guerre » (1).

Il sont accusés d'entretenir une « psychose de guerre » (2), voire même d'avoir parfois armé l'ennemi de demain (3).

En réalité, ces considérations psychologiques qui auraient influencé la réforme du régime libéral se confondent avec le désir de lutter contre le capitalisme, désir si ardent en 1936. « Le Gouvernement représente ici, a dit le rapporteur de la Commission de l'Armée à la Chambre, une formation de front populaire qui a promis au corps électoral la nationalisation de la fabrication des matériels de guerre. » (4)

---

(1) Discours Courson. — J. O., Déb. Parl. Chambre des Députés, 17 juillet 1936, p. 1937.

(2) A. Bigant. — Op. cit., p. 45 et suiv.

(3) Les Turcs auraient utilisé aux Dardanelles du matériel fourni par la France (J. O. 9 août 1936; Sénat p .1126) et les Français protégèrent le fort de Douaumont avec des barbelés qui leur avaient été envoyés d'Allemagne, à travers la Suisse, deux mois plus tôt, par la Magdeburger Draht Und Kabelwerke.

(4) J. O., Déb. Parl. Chambre des Députés, 18 juillet 1936, p. 1988.

Nous verrons du reste que la nationalisation ne constitue qu'une faible partie du champ d'application de la loi, et que d'autres procédés ont été prévus et employés qui, sans être aussi brutaux, n'en ont pas moins donné des résultats satisfaisants.

II. Plus sérieux et plus intéressants à considérer sont donc les autres avantages de la loi de 1936, qui, tous, concernent *l'amélioration de la mobilisation industrielle.*

M. Reuter relève avec raison que cette amélioration doit se faire dans trois domaines : celui des prix, celui des méthodes industrielles, celui des possibilités d'extension des fabrications à la mobilisation (1).

Le quasi-monopole qui s'établit entre les usines d'armement, dont le nombre peu élevé suffit pour le temps de paix, risque de leur réserver une charge bénéficiaire trop élevée dans les marchés passés avec l'Etat, et d'entraîner, par la lenteur des discussions précédant l'accord définitif, un retard considérable dans la mise en train des fabrications.

Au surplus, les commandes sont insuffisantes en temps de paix pour permettre aux industries privées de renouveler et perfectionner leur matériel; d'où, impossibilité de grands rendements et d'adaptation rapide aux besoins nouveaux.

Enfin, la mobilisation industrielle qui, pour être efficace, doit s'effectuer très rapidement, subit des retard inhérents à l'inconvénient que nous venons de signaler. Ni le personnel, ni l'outillage, ni les crédits de l'industrie privée ne permettent l'essor rapide et la multiplication intensive de la fabrication requise en cas de conflit.

---

(1) P. Reuter. — La Nationalisation des Usines de Guerre. Revue d'Economie politique, 1939, p. 746 et suiv.

Pour toutes ces raisons, c'est non pas une prérogative de l'Etat. mais un devoir pour lui que d'appuyer l'industrie de guerre et de lui apporter, en même temps qu'un contrôle plus ou moins direct, l'aide de sa puissacne financière et économique.

§ 3

Les différents procédés employés par la loi du 11 août 1936 et par les décrets ultérieurs.

La loi de 1936 et les décrets qui l'ont suivie créent trois régimes différents plus ou moins énergiques pour donner à l'Etat l'emprise recherchée sur les entreprises travailant pour la Défense Nationale.

Ces régimes descendent de l'expropriation au simple contrôle, en passant par la participation financière, plus ou moins accusée, de l'Etat.

I. — L'EXPROPRIATION

Elle peut être, suivant l'article premier de la loi, totale ou partielle, et s'applique, en vertu du même texte, aux établissements se livrant à la fabrication ou au commerce des matériels de guerre.

Un décret du 14 août 1936 a dressé la liste de ces matériels de guerre dans le cadre de la loi : armes à feu et munitions, matériels destinés à les porter et à les utiliser, matériels de protection contre les gaz.

Quant au terme « établissement », il désigne non pas l'entreprise, c'est-à-dire l'organisme économique, commercial, et non pas davantage une somme d'éléments matériels

(terrains, bâtiments, installations), mais, suivant la définition qui nous semble la plus exacte, « une universalité de biens corporels constituant une unité économique et géographique, par affectation à un but unique de production ou de commerce de matériel de guerre » (1).

Cette expropriation s'applique de préférence aux usines qui doivent construire un matériel spécialisé, pour lequel son utilité se révèle d'autant plus grande que les inconvénients signalés plus haut à l'égard de la mobilisation industrielle seraient plus dommageables. Le Gouvernement possédait d'ailleurs le pouvoir arbitraire de nationalisation ou non. Il l'a pu jusqu'au 31 mars 1937 et, pour en faire usage, l'Administration a tenu compte davantage de l'importance des entreprises, que de leur nombre.

Tant pour la Guerre que pour la Marine, douze usines seulement ou groupes d'usines ont été expropriés par des décrets en date des 28 octobre et 15 décembre 1936, des 13 février, 2 mars, 12 mars et 13 mars 1937.

A) Quelles sont les caractéristiques de cette expropriation ? Elle est différente de l'expropriation ordinaire, et ceci s'explique facilement si l'on songe qu'avant tout son but est autant de rapidité que de réalisation pratique.

Tout d'abord, l'Etat exproprie, non pas pour entreprendre des travaux nouveaux, mais pour poursuivre l'exploitation de l'établissement. Son fonctionnement ne doit pas se trouver arrêté.

La procédure d'expropriation doit donc être une procédure simplifiée.

---

(1) P. Reuter. — L'expropriation des Usines de Guerre. Revue politique et parlementaire, 1937, t. CLXXIII, p. 243 et p. 443 à 447.

Ici, plus d'intervention de l'autorité judiciaire, mais un simple décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition des Ministres de la Défense Nationale, de la Guerre, de la Marine ou de l'Air. Ce décret prononce l'expropriation. « Il joue le rôle des divers actes de la procédure administrative et judiciaire de droit commun. » (1)

Seul le recours pour excès de pouvoir peut faire apprécier la légalité de ce décret.

Le montant de l'indemnité est fixé par des arbitres nommés l'un par le Ministre, l'autre par l'exproprié. La sentence arbitrale doit être revêtue de l'exequatur par ordonnance du Premier Président, elle peut faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat .

Enfin, l'Administration a la possibilité de prendre possession des établissements expropriés avant le paiement de l'indemnité définitive à condition d'avoir satisfait, d'une part, à la confection d'un inventaire contradictoire, d'autre part, au versement d'une indemnité provisionnelle, afin de garantir les droits du propriétaire (dans la mesure du possible (2).

B) Le paiement de l'indemnité s'effectue d'après les principes émis par l'alinéa 4 de l'article premier. « Cette indemnité sera calculée d'après la valeur de l'établissement à la date de l'expropriation et en tenant compte uniquement de la perte résultant de l'éviction, sans qu'en aucun cas il puisse en résulter un bénéfice quelconque pour l'exproprié. » (3)

---

(1) P. Reuter. — L'Expropriation des Usines de Guerre; loc. cit., p. 242 et suiv.

(2) Cf. Maxime Chrétien. — L'Indemnité d'Expropriation. Rev. Dr. Pub., 1937, p. 452-453.

(3) Sur la technique de ces différentes questions, cf. P. Reuter, ibid., p. 438 à 449.

La question de savoir si en plus du *damnum emergens* il faut payer à l'exproprié le *lucrum cessans* est une question de fait qui doit être résolue par les arbitres pour chaque cas d'espèce.

L'appréciation doit, en tous cas, être sévère, d'après l'esprit de la loi. D'après M. Reuter, « l'interdiction de réaliser un bénéfice vise les bénéfices *déjà réalisés ou à réaliser,* par conséquent les bénéfices patrimonialisés dans une valeur. Toute destruction d'une valeur constituée par un bénéfice acquis ou attendu ne peut être compensée par une indemnité » (1).

II. — L'AUTORISATION ET LE CONTROLE DE L'ETAT

Il paraît plus logique, après la nationalisation, de citer ce procédé qui, normalement, devrait être étudié, comme d'un degré moindre, après la participation financière de l'Etat, parce qu'ayant été prévu par l'article 2 de la loi du 11 août 1936, comme régime normal de toutes les usines qui n'auraient pas été nationalisées.

La loi de 1936 a voulu repousser le caractère autarcique auquel eût abouti la nationalisation intégrale.

Elle ne fait que reprendre, du reste, au point de vue du contrôle, les mesures amorcées par le décret-loi du 30 octobre 1935.

Aux termes de la loi du 17 août 1936, complétée par les décrets des 17 et 18 août 1936, est soumise à l'obtention d'une licence toute activité portant sur du matériel de guerre, c'est-à-dire toute entreprise de fabrication, procédant à l'usinage, au montage, à la mise en chantier des matériels de combat, ou s'occupant du chargement des munitions, et

---

(1) P. Reuter. — L'Expropriation des Usines de Guerre; loc. cit., p. 448.

toute entreprise de vente se livrant à l'importation et à l'exportation des matériels de guerre, ainsi qu'au commerce intérieur (armuriers) (1).

Cette licence, octroyée pour cinq ans, mais renouvelable, peut être révoquée à tout moment par l'Etat, soit pour inobservation des lois et règlements relatifs au contrôle des industries de guerre (2), soit en cas de non communication des renseignements nécessaires au contrôle des découvertes et améliorations brevetables ou non.

Ce contrôle (3) s'effectue, d'une part, par des groupes de contrôle spéciaux à l'intérieur de chacun des ministères de la Défense Nationale, d'autre part, par une Direction Générale de coordination et de centralisation du contrôle de la fabrication et du commerce du matériel de guerre.

Il s'exerce aux quatre points de vue statistique, administratif, financier et technique.

D'un point de vue *statistique*, il est en effet fort utile de pouvoir connaître les entreprises susceptibles de fournir du matériel d'armement et dans quel genre ou dans quelles proportions.

Administrativement, c'est un moyen de renforcer les prérogatives de puissance publique réservées à l'Etat dans le droit commun des marchés administratifs.

Financièrement, le contrôle a pour but de réserver à l'Etat de vérifier la marge de bénéfices de l'entreprise, ses frais de représentation, de publicité, etc...

Du point de vue *technique*, le plus important, selon nous, le contrôle donnera à la collectivité une garantie de bonne fabrication, puisque l'Etat pourra s'assurer des méthodes

(1) En 1939, environ 1.300 entreprises.
(2) Ou à la protection des travailleurs.
(3) Egalement sur les intermédiaires et les agents de publicité.

employées, des perfectionnements réalisés et du développement de la production, en même temps que des commandes passées par d'autres clients que l'Etat.

Grâce au contrôle, « les diverses étapes de la mobilisation industrielle pourront être méthodiquement prévues et aménagées » (1).

III. — LA PARTICIPATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

C'était le troisième moyen employé pour l'aménagement de l'entreprise d'armement.

Au cours des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 11 août 1936, il a été entendu que le Gouvernement pourrait accorder sa participation financière à des sociétés nationales de constructions aéronautiques.

Etant données, d'une part, l'importance capitale de cette production, d'autre part la constante évolution de la technique de ces entreprises, il a semblé préférable de substituer au contrôle externe institué par l'article 2 de la loi du 11 août 1936, un contrôle interne, à la fois plus efficace et plus souple.

Cette participation revêt du reste deux formes : la participation de l'Etat peut être majoritaire (2) ou minoritaire (3), suivant qu'il possède plus ou moins des deux tiers du capital social.

Du reste, les Ministres ne peuvent imposer cette participation financière. Les textes ne le prévoient en aucune façon. Simplement, ils règlent les conditions de cette participation au cas où il y a accord entre les particuliers et

---

(1) P. Reuter. — La Nationalisation des Usines de Guerre, loc. cit., p. 743.
(2) Décret-loi du 16 janvier 1937.
(3) Décret-loi du 26 janvier 1937.

l'Etat. La matière est toujours régie par le décret-loi du 30 octobre 1935, qui règle la participation volontaire des entreprises. « Les principes généraux du Droit public français, tels qu'ils sont interprétés par la jurisprudence, s'opposeraient à ce que puisse être imposée par un décret, en l'absence d'une loi proprement dite l'y autorisant, l'obligation pour une entreprise de subir une participation financière de l'Etat. » (1)

Au total, il semble difficile d'apprécier les résultats obtenus par l'application de la loi du 11 août 1936 et les décrets ultérieurs.

Elle n'a pu fonctionner que trop peu de temps avant la guerre pour qu'il soit permis de porter un jugement sûr à son endroit. Mais, à tout prendre, il semble que la méthode du contrôle ait été à la fois la plus efficace et la plus souple, en même temps que celle-ci a soulevé le moins de difficultés.

Section 7

LA RÉQUISITION DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX OU DE LEURS MATIÈRES PREMIÈRES

§ 1

La réquisition au service de la Défense Nationale.

La guerre de 1914-1918 a fait apparaître d'une façon plus pressante que jamais l'idée que le particulier doit mettre à

---

(1) G. JEZE. — Le Régime juridique des Entreprises de Fabrication ou de Vente de Matériel d'Armement. Rev. Dr. Pub., 1937,

la disposition de l'Etat toutes choses nécessaires à la défense du pays. La réquisition est le procédé le plus classique dont use l'Etat pour compléter son équipement et renforcer ses moyens d'action. Et la loi du 3 juillet 1877 en avait en quelque sorte donné le statut.

I. Celle-ci avait essentiellement pour objet les réquisitions militaires. Le pouvoir de requérir appartenait seulement à l'autorité militaire; parmi les prestations requérables sont mentionnés « les moulins et les fours », « les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour la construction ou la réparation des voies de communication, ou exécution de tous travaux militaires ». Mais la loi précise que ces prestations ne sont requérables qu'en cas de mobilisation.

Au surplus, nous ne trouvons trace de la réquisition possible d'établissements industriels qu'à l'article 6, qui limite ses réquisitions « pour la fourniture de produits autres que ceux résultant de leur fabrication normale », au seul cas « d'un ordre du Ministre de la Guerre ou d'un Commandant d'Armée ou de Corps d'Armée ».

II. Ce texte présida aux réquisitions de la guerre de 1914. Pourtant, ses lacunes apparurent. On sentit la nécessité d'appliquer la réquisition aux besoins de la population civile. La loi du 3 août 1917 conféra le pouvoir de requérir

---

p. 465; cf. le décret du 4 mai 1937 prescrivant la participation financière de l'Etat à la Société des Moteurs Gnome-et-Rhône, qui est considéré par M. Jèze comme entaché d'excès de pouvoir comme violant la loi et les principes du décret-loi de 1935 et étant contraire au bon sens parce que le simple achat en bourse d'un certain nombre d'actions ne peut être assimilé à un apport en capital, un prêt, une avance, une garantie d'intérêts, une subvention, un avantage quelconque d'ordre financier.

non plus seulement à l'autorité militaire, mais à l'autorité civile en la personne du Ministre du Commerce et de l'Industrie, qui peut déléguer en ses lieux et places des commissions de réquisition présidées par les Préfets, et étendit l'objet de la réquisition à toutes matières et à tous établissements industriels ou commerciaux servant à la production, la fabrication, la manutention ou la conservation des objets requis. Le domaine de la loi initiale était donc considérablement élargi.

III. Mais c'est à la loi du 11 juillet 1938, sur l'organisation de la nation en temps de guerre (1) qu'avaient fait voter les présages du conflit de 1939, que revient le mérite d'avoir en une certaine manière fondu les dispositions des deux textes précédents.

Le décret du 28 novembre 1938, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 11 juillet est précédé d'un rapport au Président de la République, où il est exposé que la loi nouvelle attribue le pouvoir de requérir aux Ministres civils pour les besoins civils. L'article 20 prévoit que seront effectuées, par accord amiable ou réquisition les prestations nécessaires aux besoins du pays.

L'article 22 généralise encore. Aux termes de cet article peuvent, en effet, être requis, non seulement la propriété ou l'usage de tous les biens meubles, mais encore les brevets d'invention ou les licences d'exploitation (2).

---

(1) Modifiée par les décrets du 1er septembre 1939 et du 1er février 1940, par les lois du 30 août 1940 et 3 janvier 1941.

(2) Le décret du 30 octobre 1935 prévoyait déjà que l'Etat pouvait exproprier contre indemnité, en tout ou en partie, les inventions brevetées ou non, intéressant la Défense Nationale, en vue de les utiser ou de les conserver secrètes. Les Ministres de la Guerre, de la Marine ou de l'Air étaient autorisés à faire prendre connaissance dans les bureaux de l'Office National de la Propriété Industrielle, à titre strictement confidentiel, de toutes les demandes de brevets déposées.

Du reste, doivent être mis, le cas échéant, à la disposition de la nation, non seulement les produits de nécessité et autres biens meubles, mais encore l'usage des établissements industriels et commerciaux, soit partiellement, soit en totalité (article 24). L'Etat peut alors en assurer l'exploitation par ses propres moyens.

En cas de réquisition d'établissement, l'indemnité est déterminée prorata temporis et comprend : d'abord un intérêt calculé sur la valeur des éléments corporels de l'actif au taux des avances sur titres de la Banque de France, plus un point; ensuite l'amortissement industriel normal des différents éléments de l'actif.

Le décret du 28 novembre 1938 ajoute encore comme possible la réquisition des marchandises déposées dans les entrepôts de douanes et dans les magasins généraux, ou au cours de transport par voie ferrée.

Mais, malgré sa généralité, la loi a pour but la Défense Nationale, et son application est limitée aux quatre circonstances suivantes : 1° agression manifeste; 2° cas prévus par la S. D. N.; 3° période de tension extérieure (1); 4° essai de mobilisation.

Le législateur devait aller plus loin encore dans la voie de la réquisition.

§ 2

La réquisition au service des besoins civils.

I. Il faut joindre à l'ensemble des attributions des Comités d'Organisation, créés par la loi du 16 août 1940, la réqui-

---

(1) L'interprétation de l'expression « période de tension extérieure » a donné lieu à certaines difficultés. Cf. Paul Reuter. — Le Droit de Réquisition et les Conflits du Travail. Droit Social, 1939, p. 90.

sition, qu'ils n'exercent sans doute pas directement, mais dans le processus de laquelle ils jouent un rôle important.

C'est « sur la proposition des Comités » que le Ministre procèdera à la réquisition dans le cadre de la branche d'activité considérée, des matières premières, des produits, des services personnels et des entreprises ».

C'est encore le Comité qui « soumet au Ministre toutes propositions utiles concernant le montant des indemnités à allouer et le paiement de ces indemnités » (article 6, alinéa premier).

Pratiquement, le pouvoir du Comité est donc étendu. S'il ne peut exercer lui-même la réquisition, et si celle-ci doit émaner du Ministre, il en fixera pourtant le sujet, l'objet et l'indemnité. A cause de leur connaissance technique des besoins de la profession, et des ressources des ressortissants, les suggestions des Comités ne manqueront pas de présenter un poids tel qu'elles se verront facilement et le plus souvent adoptées par le Ministre. C'est dire toute l'importance de leurs initiatives, importance d'autant plus grande que la loi est plus large dans ses dispositions.

Nous avons eu, en effet, l'occasion d'étudier les lois de réquisition du 3 juillet 1877, du 3 août 1917 et du 11 juillet 1938. Ces lois étaient de caractère essentiellement militaire. Si le texte de 1939 prévoyait une réquisition effectuée par les autorités civiles, pour les besoins civils, elle la limitait cependant au temps de guerre ou de péril.

L'article 6 de la loi du 16 août, au contraire, permet la réquisition en tous temps, et ne la limite pas au but d'assurer la Défense Nationale. « Le vieux principe a vécu qui liait la réquisition aux nécessités de la guerre. » (1)

(1) P.-H. Teitgen. — La loi du 16 août 1940 sur l'Organisation de la Production Industrielle. Semaine Juridique, 1941. I. 196.

La réquisition peut discrétionnairement porter sur des matières premières, des produits fabriqués, etc..., ou encore totalement ou partiellement sur une entreprise, son outillage, ses stocks et son personnel, pour les mettre à la disposition d'une autre entreprise. Dans ce dernier cas, si l'on s'en réfère, dans le silence de la loi, à la législation antérieure comme le suppose le second alinéa de l'article 6, la réquisition est faite pour le compte de « l'organisme prévu par l'autorité requérante » (1), qui se voit transférer « la direction de l'exploitation et les responsabilités y afférentes » (2).

L'exploitation se fera ou directement, ou sous le contrôle des représentants de l'Etat.

La question s'est posée de savoir si le droit de réquisition peut être exercé pour obliger une entreprise à appliquer les décisions de son Comité. Il faut répondre par la négative, car la loi prévoit à cet égard des sanctions disciplinaires ou pénales émanant du Ministre (article 7) (3).

Mais la réquisition pourrait au contraire jouer pour faire cesser une grève.

II. N'omettons pas enfin la loi du 10 septembre 1940, créant l'Office Central de Répartition des Produits Industriels et définissant les pouvoirs des répartiteurs, abrogés par un texte plus récent, la loi du 19 janvier 1943, qui codifie les règles antérieures en les coordonnant et en les précisant.

L'article premier de la nouvelle loi donne, ce que n'avait pas fait la précédente, une définition de la répartition. Il

---

(1) et (2) Art. 34 du décret du 28 novembre 1938.

(3) Règle du respect de la spécialisation légale des pouvoirs de l'autorité administrative. Cf. P.-H. Teitgen; loc. cit., n° 32.

en résulte que les produits industriels, en vue de l'emploi le plus conforme à l'intérêt général, sont frappés d'une véritable affectation d'utilité publique, et que le répartiteur doit en diriger l'approvisionnement, la production ou la consommation dans le sens de cette affectation (ce qui implique, le cas échéant, le rationnement du public, corollaire de la possibilité d'étendre la répartition jusqu'à l'utilisateur final).

L'intérêt supérieur de la répartition permet donc au répartiteur d'opérer une sorte de mainmise sur la totalité des ressources ressortissant à la compétence de sa section, et par exemple, de transférer la propriété de tel produit d'une personne à une autre, en vue d'en faire bénéficier la collectivité. La loi rattache même à la répartition la récupération, en vue de leur utilisation dans le même but, des déchets et vieilles matières (1).

Equilibrer l'approvisionnement entre les activités productives de la nation, empêcher « les détenteurs de matières premières et de produits industriels indispensables et rares de chercher à en tirer le profit maximum, quitte à compromettre la marche des entreprises d'intérêt public, et à priver des choses essentielles les couches profondes de la nation » (2), tel est le dessein de la loi du 19 janvier 1943.

Et M. Marcel Rouse de conclure très justement que « l'idée de répartition n'est pas seulement une notion exceptionnelle et de stricte actualité, mais qu'elle correspond à une conception durable, celle-là même du Droit, ordre au service du bien commun ».

---

(1) La loi du 23 janvier 1941 est abrogée, ainsi que l'article 4 de la loi du 18 août de la même année.

(2) Marcel Rouse. — A propos du Droit de la Répartition et de l'Organisation industrielle. Droit Social, 1942, n° 2, p. 2 et n° 6.

A) Le *Journal Officiel*, après la promulgation de la loi du 19 janvier, a publié les listes des matières et produits sur lesquels s'exerce la compétence de chacune des sections de l'Office Central de Répartition.

La publication de ces listes ayant donné lieu à interprétation erronée, le Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle a précisé les points suivants :

1° L'ensemble de ces listes englobe toutes les matières premières, tous les produits industriels et objets manufacturés, c'est-à-dire la totalité des positions industrielles du tarif douanier français.

2° Ces listes faisant l'objet, conformément à la loi du 19 janvier 1943, d'arrêtés du Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, annulent et remplacent les listes parues antérieurement, qui fixaient jusqu'alors la compétence des sections.

3° Leur publication n'implique nullement l'extension de la répartition à toutes les matières premières, à tous les produits industriels et objets manufacturés.

Aucune modification n'est apportée aux règlements actuellement en vigueur. Mais tandis que jusqu'à présent la somme des compétences des Sections ne couvrait qu'une partie du secteur industriel et qu'il fallait un arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle pour étendre la répartition à un nouveau produit, dorénavant, il y aura toujours un répartiteur compétent pour mettre en répartition, par simple décision, un produit non encore réglementé, chaque fois que cette répartition s'avérera nécessaire.

4° Les raisons qui ont présidé au choix de la Section compétente pour chaque objet sont : soit la nature des matières premières incorporées dans cet objet (par exem-

ple : fer, pour la plupart des machines, métaux non ferreux pour l'appareillage électrique... » ; soit l'usage auquel l'objet est destiné, certains produits de remplacement ayant été placés dans la compétence de la Seciton déjà chargée de répartir les produits qu'ils substituent.

Dans chaque cas douteux, la décision a été dictée par des considérations pratiques, en vue de simplifier, dans toute la mesure du possible, les opérations matérielles de la répartition.

B) A la tête de chacune de ces Sections, le Répartiteur nommé par un arrêté du Ministre sur la proposition du Secrétaire d'Etat à la Répartition, prend toutes les décisions et mesures nécessaires pour assurer la répartition des produits de sa compétence. Il peut, notamment, « régler leur acquisition, leur stockage, leur circulation, leur distribution, leur vente et leur utilisation sous toutes leurs formes » (article 5).

La loi énumère un certain nombre des attributions du Répartiteur, du reste non limitatives. C'est ainsi qu'il a la faculté de faire mettre en vente, sous son contrôle, des stocks détenus par toute personne, tout groupement ou toute entreprise, en prononcer le transfert forcé en faveur d'un attributaire désigné ou non; réglementer le transfert amiable (1); désigner aux producteurs, non négociants, leurs acquéreurs et réciproquement; prescrire ou interdire l'usage et l'emploi des produits pour certaines fabrications. Les Répartiteurs sont habilités à fonder des Caisses de péréquation et à imposer à cet effet le prélèvement de taxes, et à exiger la remise de tous renseignements et déclarations d'ordre économique qu'ils jugeront utiles.

---

(1) Voir infra : arrêt du Conseil d'Etat du 4 novembre 1942.

L'exagération de décentralisation notée par M. Marcel Rouse dans son commentaire du droit de la répartition (1) avant la promulgation de la loi du 19 janvier 1943 est très atténuée par cette disposition nouvelle, qui soumet en fin de compte la décision du Répartiteur à celle du Ministre, au cas d'obstacle soulevé par le Commissaire à la Répartition.

Il n'en reste pas moins pourtant que les pouvoirs de décision du Répartiteur sont très étendus, et qu'il en use à titre « d'autorité publique administrative ». Dans le domaine du Droit Administratif, l'on a pu être tenté de déterminer le rang et la valeur que l'on peut attribuer aux décisions des Répartiteurs « d'après la hiérarchie classique qui, partant de la loi, comprend le décret, l'arrêté, la simple décision » (2). Mais ce serait à notre sens une erreur d'appréciation. La loi du 19 janvier 1943, comme l'était celle du 10 septembre 1940, est une loi de principes qui donne aux Répartiteurs mission de fixer les règles d'organisation et d'application des principes posés. Sans ces décisions prises en vertu de la loi, celle-ci demeurerait lettre morte. Le Répartiteur est ainsi obligatoirement promu au titre de législateur au second degré (3). Ses décisions peuvent être générales ou individuelles. Elles sont portées à la connaissance des intéressés par notification directe, ou encore par insertion au *Journal Officiel* lorsqu'elles sont générales.

Les infractions aux décisions du Répartiteur relèvent des dispositions prises à cet égard par les lois des 10 décembre

(1) Marcel Rouse; loc. cit., p. 5 et 6, n° 9.
(2) Id., ibid., p. 4, n° 8.
(3) Procédé de technique législative qui jouait naguère en faveur du décret.

1940, 9 mars et 18 juillet 1941, qui prévoient des sanctions administratives et pénales (1).

C. En compensation, existe-t-il pour les intéressés des recours possibles à l'encontre des décisions des Répartiteurs ?

L'article 7 fait une distinction entre les décisions générales, portées à la connaissance des intéressés, soit par notification directe, soit par insertion au *Journal Officiel*, et les décisions individuelles notifiées aux intéressés. Il faut remarquer que la loi ne tient pas compte de la terminologie applicable depuis le 1er octobre 1942, en vertu d'une circulaire du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle : si l'on fait abstraction des décisions de sanction, les décisions sont divisées en deux catégories, *les décisions de réglementation*, d'une part, se subdivisant elles-mêmes en décisions de réglementation générale (publiées au *Journal Officiel*) et en décisions de réglementation spéciale, ne concernant qu'une catégorie limitée de personnes (notifiées individuellement) ; d'autre part, *les décisions de répartition*, par lesquelles un répartiteur fixe des contingents (collectivités) ou des allocations (individuelles).

Il va de soi que la loi a employé l'expression de « décision individuelle » dans son sens le plus large, qui englobe les décisions de réglementation spéciale et les décisions de

---

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 4 novembre 1942 (Sté X. et sieur C.) : « ...Considérant que les faits relatés dans les cinq procès-verbaux, en date des 26 juillet et 4 août 1941, ont trait à des cessions de marchandises qui n'ont pas été accompagnées des formalités prescrites tant par la décision A3 du 3 mai 1941, que par celle du 16 novembre 1940 du Répartiteur-Chef de la Section des Fontes, Fers et Aciers... ; que c'est dès lors par une exacte application de l'article 15 de la loi du 9 mars 1941, sanctionnant les infractions aux décisions des Répartiteurs, que la décision a été prise. »

répartition, collectives ou individuelles, qu'elles soient notifiées par l'intermédiaire des Comités d'Organisation ou directement par le Répartiteur aux intéressés.

Dans le cas des décisions de réglementation générale, aucun recours direct au Conseil d'Etat n'est possible. Les intéressés doivent d'abord adresser un recours en annulation ou en réformation au Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle (par simple lettre recommandée avec accusé de réception).

Du reste, en ce qui concerne toutes les autres catégories de décisions, les plaignants doivent, s'ils veulent les attaquer, exercer, dans la quinzaine de la notification qui leur a été faite, un recours auprès du Ministre. Dans un cas comme dans l'autre, ce n'est qu'après rejet du recours par le Ministre que le Conseil d'Etat peut être saisi dans les formes du droit commun.

D) La Section de Récupération et de Mobilisation.

Elle est rattachée aux Sections de Répartition.

Le problème de la récupération des déchets et vieilles matières, en vue de la refonte ou de la réutilisation après adaptation, a pris une actualité particulière. La loi du 23 janvier 1941 avait, pour la première fois, organisé dans ses grandes lignes la récupération, en interdisant la destruction des déchets et vieilles matières qu'elle énumérait, et en obligeant, en principe, les personnes ou administrations les détenant à les remettre aux ramasseurs ou négociants-classeurs. Puis, par décision du Ministre de la Production Industrielle du 24 janvier 1941, un service de la Récupération avait été institué à la Section Centrale de l'O. C. R. P. I. pour l'étude, en commun avec les Répartiteurs et les Comités

d'Organisation, de toutes les questions relatives à l'application de la loi du 23 janvier.

Il a paru nécessaire de centraliser les pouvoirs de réglementation, de contrôle et de sanction, en cette matière importante, par la création d'une section autonome de Récupération et de Mobilisation (1), qui aura à sa tête un directeur, investi de pouvoirs du même ordre que ceux des Répartiteurs, pour le ramassage, le classement, le transfert, ainsi que, le cas échéant, le traitement des vieilles matières, en vue de l'obtention du produit ou de la matière récupérée à mettre à la disposition du Répartiteur compétent. Malgré les attributions étendues de cette nouvelle section, il n'y a pas à craindre d'empiétements sur la compétence des autres Sections, son rôle essentiel consistant au contraire à grouper et à classer des matières qui sont ensuite destinées à entrer dans le circuit de la répartition, suivant les règles de compétence propres à chaque section. La Section de Récupération aura également dans ses attributions le pouvoir de coordonner l'action des organismes chargés des mesures de mobilisation exceptionnelle de diverses matières ou d'en surveiller l'exécution et de donner des avis techniques sur la création de semblables organismes.

Enfin, en vue d'assurer une étroite jonction entre la Section de Récupération et les Sections de Répartition, la loi du 19 janvier 1943 investit, à cet effet, des pouvoirs de contrôle et de coordination les plus étendus le Secrétaire à la Répartition.

(1) Loi du 19 janvier 1943, art. 10 à 14.

Conclusion

Nous nous sommes efforcée de caractériser la propriété à travers son histoire, ses vicissitudes et ses transformations, à travers les discussions politiques et doctrinales qu'elle a engendrées, pour montrer combien cette notion est pourtant constante, pour en faire apparaître l'aspect permanent.

Nous avons vu que les principes qui gouvernent la propriété étaient tirés des règles vitales de l'espèce humaine. C'est pourquoi nous avons choisi, lorsque nous avons voulu les concrétiser, la matière vitale elle-même qu'est la production, et nous avons constaté que le but recherché a toujours été de tirer des biens le parti optimum, l'utilisation la plus rationnelle dans l'intérêt de l'individu et de la communauté.

Si nous voulons maintenant faire le point et dégager au terme de notre travail une conclusion pratique, dans le domaine qui nous a particulièrement préoccupée, nous nous résumerons dans les trois observations qui suivent :

I. Nous avons vu s'accentuer, au cours de la période la plus récente, la réglementation applicable à la propriété.

A cet égard, le gouvernement ne se cache pas d'affirmer officiellement qu'il ne s'agit là que d'un premier pas, et que l'avenir comme le présent sont à l'économie dirigée.

II. Pourtant, ce présage nous semble inopportun. Si actuellement le dirigisme s'impose, si la production doit être canalisée et guidée en raison des difficultés sans nombre de l'heure présente, nous sommes mal placé pour juger de ce que sera demain.

Les conditions de vie changées, les mesures qui nous paraissent opportunes aujourd'hui seront peut-être néfastes à l'industrie et au commerce, ainsi qu'aux consommateurs.

Plus de liberté sera sans doute utile.

C'est retomber dans l'absolutisme que d'affirmer à présent la règle de conduite de l'avenir. Si, selon nos principes, les modalités d'exercice de la propriété doivent varier selon les circonstances, il est plus urgent que jamais de se souvenir de cette règle en un temps où les circonstances sont assez changeantes pour déconcerter journellement tous les projets.

III. Enfin, même en période de réglementation, il faut se garder de sombrer dans l'excès et agir avec toute la sagesse et la réserve qu'imposent des décisions aussi graves.

La mesure, l'harmonie, qui doivent présider à la législation ne peuvent se trouver en défaut lorsqu'il s'agit de guider la production. Si la méthode draconnienne peut se légitimer par l'urgence, il ne saurait en être de même en période normale. S'il est heureux d'imprimer une direction salutaire à l'initiative privée, il l'est infiniment moins de se perdre en une abondance de textes telle qu'ils finissent pratiquement par se chevaucher, se contredire et s'affaiblir. L'économie actuelle connaît de tels excès, que les journaux professionnels ne manquent pas de signaler. « L'on asphyxie l'économie, peut-on lire, lorsqu'on dégrade le

propriétaire, l'industriel, noyé dans la bureaucratie, au rôle d'un simple fonctionnaire. Il faut lui conserver la joie de l'initiative et le goût du risque. » Ou encore : « Le gouvernement doit se réserver le commandement de l'économie, il compromet son autorité et perd sa vue d'ensemble lorsqu'il prétend participer en même temps à l'exécution et à l'administration. » Ces protestations sont justes. Elles le sont à l'égard de tous propriétaires. Elles le sont pour le temps de guerre, et elles le sont davantage encore pour l'avenir.

Il ne faut pas que les générations montantes, en même temps que la liberté d'initiative, perdent le sens de la *responsabilité,* qui est le propre du propriétaire, comme du chef d'entreprise, en même temps que l'aptitude au travail productif.

Il est nécessaire d'établir un équilibre raisonné et circonstancié entre la liberté et la réglementation intelligemment comprise. Le niveau de cet équilibre est facile à trouver si, comme l'affirme Descartes, « le bon sens est la chose du monde la mieux partagée » (1).

Au législateur de manifester cette qualité essentiellement française. Nous pourrons alors lui faire confiance pour l'essor de la France d'après-guerre.

---

(1) Descartes. — Discours de la Méthode. Introduction.

Bibliographie

OUVRAGES GÉNÉRAUX

AULARD (A.). — Histoire politique de la Révolution Française; 4e édition, Paris, Armand Colin, 1909.

BERTHÉLEMY (H.). — Traité élémentaire de Droit Administratif; 8e édition. Paris, Rousseau, 1916.

BERTHÉLEMY (H.) et RIVERO (J.). — Cinq ans de réformes administratives. Paris, Rousseau, 1938.

BEUDANT (Ch.) et VOIRIN (P.). — Cours de Droit Civil français, t. IV; 2e édition. Paris, Rousseau, 1938.

BOISTEL (A.). — Cours élémentaire de Droit Naturel ou de Philosophie du Droit. Paris, Thorin, 1870.

BONFANTE (P.). — Histoire du Droit Romain traduite par MM. Jean Carrère et François Fournier, sur la 3e édition, revue et augmentée par l'auteur. Paris, Sirey, 1928.

BOURJON. — Droit Commun.

BROCARD (L.). — Les Conditions générales de l'Activité économique, t. II du Traité d'Economie Politique publié sous la direction de H. Truchy. Paris, Sirey, 1934.

COLIN (A.) et CAPITANT (H.). — Cours Elémentaire de Droit Civil français, t. I; 10e édition, mise à jour par Julliot de la Morandière. Paris, Dalloz, 1942.

DUGUIT (L.). — Traité de Droit Constitutionnel; 3e édition. Paris, de Boccard, 1927.

ESMEIN (A.) et GENESTAL (R.). — Cours Elémentaire d'Histoire du Droit français; 15e édition. Paris, Sirey, 1925; nouveau tirage 1930.

Esmein (A.). — Précis Elémentaire de l'Histoire du Droit français de 1789 à 1814. Paris, Sirey, 1908.

Fustel de Coulanges. — Histoire des Institutions politiques de l'Ancienne France; 4e édition. Paris, Hachette, 1914.

Gény (F.). — Méthode d'interprétation et Sources en Droit privé positif. Paris, Sirey, 1899.

— Science et Technique en Droit privé positif, t. II et IV. Paris, Sirey, 1915 et 1924.

Glasson (E.). — Histoire du Droit et des Institutions de la France. Paris, Pichon, 1891.

Hauriou (M.). — Principes de Droit Public; 2e édition. Paris, Sirey, 1918.

— Précis de Droit Administratif et de Droit Public; 10e édition. Paris, Sirey, 1921.

— Précis de Droit Constitutionnel; 2e édition. Paris, Sirey, 1929.

— Précis Elémentaire de Droit Administratif; 4e édition. Paris, Sirey, 1938.

Ihering (R.). — Le But dans le Droit (Der Zweck im Recht); 3e édition, traduite de l'allemand par O. de Meulenaere. Paris, Chevalier-Marescq, 1901.

Laferrière. — Traité de la Juridiction Administrative et des Recours Contentieux, t. I; 2e édition. Berger-Levrault, 1895.

Loysel. — Institutes Coutumières.

Olivier-Martin (Fr.). — Précis d'Histoire du Droit français; 3e édition. Paris, Dalloz, 1938.

Pirou (G.) et Bye (M.). — Traité d'Economie Politique, t. I. Les Cadres de la Vie Economique. Paris, Sirey, 1940.

Planiol (M.) et Ripert (G.). — Traité élémentaire de Droit Civil, t. I; 12e édition. Paris, L. G. D. J., 1939.

Regnault (H.). — Manuel d'Histoire du Droit français; 2e édition. Paris, Sirey, 1942.

Ripert (G.) et Boulanger (J.). — Traité élémentaire de Droit Civil de Marcel Planiol, t. I; nouvelle édition. Paris, L. G. D. J., 1942.

Rolland (L.). — Précis de Droit Administratif; 8e édition, Paris, Dalloz, 1943.

Troplong. — De la Prescription, t. I. Paris, Hingray, 1835.

VIOLLET (P.). — Histoire du Droit Civil français; 2e édition. Paris, Librairie du Recueil général des Lois et Arrêts, 1893.

— Histoire des Institutions politiques et administratives de la France. Paris, Larose, 1890.

OUVRAGES SPÉCIAUX

BALUZE. — Histoire des Capitulaires. La Haye, 1775.

BASSET. — Essai sur l'Historique des Fabrications d'Armement en France jusqu'au milieu du XVIIIe siècle. Mémorial de l'Artillerie française, t. XIV, 4e fascicule de 1935.

BERGES. — Note publiée à l'occasion de l'Exposition Universelle de 1889.

BROCARD (L.). — Propriété Privée et Economie Nationale, dans Recueil d'Etudes sur les Sources du Droit en l'honneur de Fr. Gény. Paris, Sirey, 1934.

CHAMPIONNIÈRE. — De la Propriété des eaux courantes, du Droit des riverains et de la valeur actuelle des concessions féodales. Paris, Hingray, 1846.

CHENON (E.). — Les Démembrements de la Propriété foncière en France avant et après la Révolution; 2e édition. Paris, Sirey, 1923.

— Le Rôle social de l'Eglise. Paris, Bloud et Gay, 1921.

CHICORA (L.) et DUPONT. — Jurisprudence du Conseil des Mines de la Belgique, t. II.

CORNIL (G.). — Discours. Bulletin de la Classe des Lettres et des Sciences Morales et Politiques. Académie Royale de Belgique, 1931.

CUVILLIER. — Législation minière et Contrôle des Mines; 2e édition, revue et mise à jour par H. de Buttet. Paris, Dunod, 1929.

DÉAT (M.). — Perspectives Socialistes. Paris, Valois, 1932.

DECLAREUIL (J.). — Rome et l'Organisation du Droit. Paris, La Renaissance du Livre, 1924.

DUGUIT (L.). — Les Transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon. Paris, Alcan, 1912.

FLACH (J.). — Les Origines de l'Ancienne France. Paris, Larose et Forcel, 1886.

FUSTEL DE COULANGES. — La Cité Antique.

HUVELIN (P.). — Etudes d'Histoire du Droit commercial romain (Ouvrage publié après la mort de l'auteur par H. Lévy-Bruhl). Paris, Sirey, 1929.

JOSSERAND (L.). — De l'Esprit des droits et de leur relativité. Théorie dite de l'abus du droit; 2e édition. Paris, Dalloz, 1939.

LÉON XIII. — Encyclique Rerum Novarum (15 mai 1891), in extenso dans La Doctrine Sociale de l'Eglise, G. C. Rutten O. P. Paris, Les Editions du Cerf, La Pensée Catholique, 1932.

OLIVIER-MARTIN (Fr.). — Histoire de la Coutume de la Vicomté et Prévôté de Paris. Paris, Sirey, 1922.

PIE XI. — Encyclique Quadragesimo Anno (15 mai 1931), in extenso dans La Doctrine Sociale de l'Eglise, G. C. Rutten O. P. Paris, Les Editions du Cerf, La Pensée Catholique, 1932.

POTHIER. — Traité de la Propriété, de la Possession, de la Prescription.

RENARD (G.). — La Théorie de l'Institution. Essai d'ontologie juridique (1er volume, partie juridique). Paris, Sirey, 1930.

RENARD (G.) et TROTABAS (L.). — La Fonction Sociale de la Propriété privée. Paris, Sirey, 1930.

RIPERT (G.). — Droit Naturel et Positivisme juridique. Annales de la Faculté de Droit d'Aix, 1918.

— La Règle morale dans les Obligations civiles. Paris, L. G. D. J., 1927.

— Le Régime démocratique et le Droit Civil moderne. Paris, L. G. D. J., 1936.

SENN (F.). — De la Justice et du Droit. Explication de la définition traditionnelle de la Justice, suivie d'une étude sur la distinction du Jus naturale et du Jus gentium. Paris, Sirey, 1927.

— La Notion Romaine de la Propriété (Extrait des « Annales de Droit et de Sciences Politiques », publiées sous les auspices de l'Association des Anciens Etudiants de la Faculté de Droit de l'Université de Louvain). Bruxelles, Jean Vromans, 1939.

THÈSES

BEUDANT (R.). — La Transformation juridique de la Propriété foncière dans le Droit intermédiaire. Thèse, Paris, 1889.

BIGANT (A.). — La Loi de Nationalisation des Usines de Guerre. Thèse, Paris, 1938.

CHAUFFARDET. — Problème de la perpétuité de la Propriété. Thèse, Aix, 1933.

COSTE-FLORET (P.). — La Nature juridique du Droit de Propriété d'après le Code Civil et depuis le Code Civil. Thèse, Montpellier, 1935.

DURAND-DASTES. — Le nouveau statut légal des forces hydrauliques françaises. Thèse, Toulouse, 1920.

GUILLOU (R.). — Etude au point de vue civil de la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilité de l'énergie hydraulique. Thèse, Paris, 1921.

HAURIOU (A.). — La mainmise de l'Etat sur l'énergie des cours d'eau non navigables ou flottables. Thèse. Toulouse, 1921.

HAYEM. — Essai sur le Droit de Propriété et ses limites. Thèse, Paris, Rousseau, 1910.

JALOUSTRE (G.). — La houille blanche et son régime légal. Thèse, Paris, 1902.

LEDOUX (A.). — Essai sur la nature juridique des concessions minières. Thèse, Rennes, 1922.

LEMONNIER (M.). — Le nouveau régime des mines en France. Thèse, Paris, 1920.

MAGHERU (M.). — La Conception philosophique de la notion de la propriété en France. Thèse, Paris. 1935.

NORY (J.). — Le Droit de Propriété et l'Intérêt général. Thèse, Lille, 1923.

PAYAN. — L'Evolution d'un monopole : l'industrie des poudres avant la loi du 13 fructidor an V. Thèse, Paris, 1935.

RIPERT (G). — De l'exercice du droit de propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines. Thèse, Aix, 1902.

ROMIEU. — La Propriété, ses rapports avec l'Etat, la Société et l'Individu. Thèse, Montpellier, 1923.

PÉRIODIQUES

CHRÉTIEN (M.). — L'indemnité d'expropriation. Revue du Droit Public, 1937. p. 409.

GURVITCH. — Socialisme et Propriété. Revue de Métaphysique et de Morale, 1930, p. 113.

JEZE (G.). — Le régime juridique des entreprises de fabrication ou de vente de matériel d'armement. Revue du Droit Public, 1937, p. 456 et suiv.

JOURNAL OFFICIEL. — Débats Parlementaires, Chambre des Députés.

KAOUTCHANSKY (D.-M.). — L'évolution du droit de propriété et la conception moderne de la propriété comme fonction sociale. Revue du Droit Public, 1929, p. 214 et suiv.

MORIN (G.). — L'œuvre de Duguit et le droit privé. Archives de Philosophie du Droit, 1934.

REUTER (P.). — L'expropriation des usines de guerre. Revue politique et parlementaire, t. CLXXIII, 1937, p. 239 et 437.

— La nationalisation des usines de guerre. Revue d'Economie politique, 1939, p. 740 et suiv.

— Le droit de réquisition et les conflit du travail. Droit Social, 1939, p. 90 et suiv.

ROLLAND (L.). — Les tendances nouvelles en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Revue du Droit Public, 1912, p. 330 et suiv.

— La protection et la conservation des édifices et monuments d'intérêt historique ou public et des monuments publics. Revue du Droit Public, 1913, p. 128 et suiv.

— L'utilisation de l'énergie hydraulique et la loi du 16 octobre 1919. Revue du Droit Public, 1920, p. 102 et suiv.

Les nouvelles concessions de mines. Revue du Droit Public, 1920, p. 343 et suiv.

ROUSE (M.). A propos du Droit de la Répartition et de l'Organisation industrielles. Droit Social, 1942, n° 2.

TEITGEN (P.-H.). La loi du 16 août 1940 sur l'Organisation de la Production Industrielle. Semaine Juridique, 1941. I. 196.

TOUJAS (G.). — De l'administration des entreprises privées de leurs dirigeants et des biens abandonnés. Semaine Juridique, 1941. I. 199.

VIE INDUSTRIELLE (LA).

Table des Matières

INTRODUCTION 7

PREMIERE PARTIE. — L'ASPECT PERMANENT DE LA PROPRIÉTÉ 13

CHAPITRE PREMIER. — HISTORIQUE 15

Section I. — La Notion Romaine de la Propriété 15

I. L'appropriation privée à l'origine de Rome.
II. Les devoirs du propriétaire envers ses semblables.
III. La propriété sous la République.
IV. La propriété sous l'Empire.

Section II. — La Propriété dans l'Ancien Droit Français 24

§ 1. L'exercice de la propriété dans le cadre de l'organisation féodale 24

I. Les obligations du seigneur.
II. L'évolution des droits du vassal.
III. Domaine utile et propriété.

§ 2. L'exercice de la propriété dans le cadre du droit civil 32

Section III. — La Propriété dans le Droit Intermédiaire 38

§ 1. L'abolition du régime féodal 38

§ 2. Tempéraments à l'absolutisme de la propriété .. 40

Section IV. — La Propriété dans le Droit Moderne .. 44

I. L'article 544 du Code Civil.
II. Les « restrictions » à l'absolutisme de la propriété.

CHAPITRE II. — La tendance « socialisante » 49
Section I. — Le Socialisme 50
Section II. — La propriété fonction sociale et l'évolution vers la socialisation des biens 51
§ 1. La propriété fonction sociale 51
I. La doctrine de Duguit.
II. La doctrine de M. Trotabas.
III. Critique de la notion de la propriété fonction sociale.
§ 2. La socialisation des biens 60
I. Evolution politico-sociale du droit, et en particulier du droit de propriété.
II. Critique de la doctrine de M. Ripert.
CHAPITRE III. — La notion traditionnelle de la propriété privée 67
Section I. — Fondement de la notion traditionnelle de la propriété 69
§ 1. Le Droit naturel 69
§ 2. La Doctrine de l'Eglise 72
Section II. — Les principes directeurs de la propriété privée 75
§ 1. Les choses sont pour l'usage de l'homme, ou la justification de la propriété privée 76
I. La propriété privée est légitime parce qu'elle assure l'existence de l'homme.
II. Les avantages de la propriété privée pour l'homme et la société.
III. La répercussion des agissements de l'homme sur la communauté.
§ 2. Elément altruiste de la propriété 79
I. Le propriétaire ne doit pas nuire à la communauté.
II. L'homme doit exploiter ses biens dans l'intérêt général.
§ 3. Recherche d'une conclusion pratique 85
I. La propriété suppose une réglementation et non des restrictions.
II. L'équilibre désirable est atteint lorsque l'exercice de la propriété est conditionné par les mœurs et les circonstances, et selon la justice concrètement appliquée.

DEUXIEME PARTIE. — L'APPLICATION DES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA PROPRIÉTÉ A LA PRODUCTION INDUSTRIELLE 89

CHAPITRE UNIQUE. — DE DIVERSES MESURES D'AMÉNAGEMENT DE LA PROPRIÉTÉ EN FAVEUR DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE 93

Section I. — Le régime des Mines 94

§ 1. Question de la propriété 95
I. Propriété du fonds du gisement.
II. Propriété de la mine elle-même.

§ 2. Question de l'exploitation 98
I. Recherche du gisement.
II. Importance attachée à la personne de l'exploitant.
III. Les charges du propriétaire du sol.
IV. Les privilèges administratifs accordés à l'exploitant.
V. Les charges de l'exploitant.

Section II. — La réglementation de l'extraction des produits de carrières 105

§ 1. Principe de liberté et aménagements 106
§ 2. La loi du 17 juillet 1941 108

Section III. — La production de l'Energie hydro-électrique 109

§ 1. Précédents de la loi 109
I. Différenciation entre les rivières non navigables ou flottables et les autres.
II. Historique.
III. Nécessité d'une réglementation.

§ 2. La loi du 16 octobre 1919 115
I. Fondement du droit de l'Etat à délivrer une concession ou une autorisation.
II. Conséquences pratiques des obligations du propriétaire riverain.

Section IV. — Le contrôle et l'administration des entreprises par les pouvoirs publics en cas de carence des propriétaires 124
I. Le but de la loi.
II. Les pouvoirs des administrateurs provisoires.

III. Leurs obligations.
IV. Leur rémunération par l'entreprise.
V. La nature juridique de leurs fonctions.
VI. Comparaison avec la législation applicable aux terres incultes ou abandonnées.

Section V. — La suspension de l'activité de certaines entreprises 129

§ 1. Le fondement juridique des mesures suspendant l'activité de certaines entreprises 130

§ 2. Les voies de recours ouvertes aux entreprises mises en chômage 133

I. Le recours gracieux ou hiérarchique.
II. Le recours contentieux.
III. Quels moyens l'entreprise peut-elle développer à l'appui de sa demande ?

§ 3. Les compensations dues aux usines mises en chômage 137

I. Le fondement de ces compensations.
II. Mesure dans laquelle elles peuvent être octroyées.
III. Recours de l'entreprise pour les obtenir.

§ 4. Possibilité pour l'entreprise arrêtée de continuer à jouer un rôle dans le cadre de l'organisation professionnelle 142

§ 5. Généralisation des mesures de concentration 144

Section VI. — La nationalisation des entreprises dans l'intérêt de la production de guerre 146

§ 1. Aperçu historique 146

I. Les poudres.
II. Les armes et munitions.

§ 2. La loi du 11 août 1936 et son but 151

I. Satisfaction de l'opinion publique.
II. Amélioration de la mobilisation industrielle.

§ 3. Les différents procédés employés par la loi du 11 août 1936 et par les décrets ultérieurs 153

I. L'expropriation.
II. L'autorisation et le contrôle de l'Etat.
III. La participation financière de l'Etat.

Section VII. — La Réquisition des établissements industriels et commerciaux ou de leurs matières premières 159

§ 1. La réquisition au service de la défense nationale 159
I. La loi du 3 juillet 1877.
II. La loi du 3 août 1917.
III. La loi du 11 juillet 1938.
§ 2. La réquisition au service des besoins civils 162
I. La loi du 16 août 1940.
II. La loi du 10 septembre 1940.

CONCLUSION 173

BIBLIOGRAPHIE 177

Vu : le Doyen : *Vu : Le président de la thèse :*

Roger LENOAN. Roger LENOAN.

Vu et permis d'imprimer.

Rennes, le 4 mai 1944.

Le Recteur de l'Académie de Rennes :

M. SOURIAU.

Imprimerie Nancéienne - 15, rue Gustave-Simon - Nancy

ERRATA

Page 19 : Les deuxième et troisième lignes sont interverties.

Lire : « l'encontre de la Cité et des dieux » (1) et « la propriété parfaite elle-même, le *dominium ex jure quiritium*, n'avait pas ».

Page 29, 24ᵉ ligne : Au lieu de : « arrivé », lire « arrivés ».

Page 35, 13ᵉ ligne : Au lieu de « centre », lire « contre ».

Page 37, 19ᵉ et 20ᵉ lignes : Au lieu de « utiliter », lire « utiliser ».

Page 69, note 1, 14ᵉ ligne : Au lieu de « sonction », lire « sanction ».

Page 78, 24ᵉ ligne : Au lieu de « en même que pour lui », lire « en même temps que pour lui ».

Page 84, 12ᵉ ligne : Au lieu de « direcitves », lire « directives ».

Page 97, note 5, 2ᵉ ligne : Au lieu de « Cententieux », lire « Contentieux ».

Page 102, 10ᵉ ligne : Au lieu de insittué », lire « institué ».

Page 103, 18ᵉ ligne : Au lieu de « dans », lire « sans ».

Page 108, 8ᵉ ligne : Au lieu de « faits », lire « faite ».

Page 143, note 1, 4ᵉ ligne : Au lieu de « trasnport », lire « transport ».

Page 153, 4ᵉ ligne : Au lieu de : « puissacne », lire « puissance ».

Page 153, 11ᵉ ligne : Au lieu de : « travailant », lire « travaillant ».

Page 174, 4ᵉ ligne : Au lieu de « placé », lire « placés ».